

CERIDAP

RIVISTA INTERDISCIPLINARE SUL
DIRITTO DELLE
AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

Estratto

FASCICOLO

4 / 2024

OTTOBRE - DICEMBRE

Il partito Alternative für Deutschland e l'aggressione all'ordine liberaldemocratico: la «democrazia difensiva» nelle mani del giudice amministrativo

Monica Bonini

DOI: 10.13130/2723-9195/2024-4-88

I giudici amministrativi tedeschi di primo e secondo grado del Land del Nordrhein Westfalen hanno stabilito che l'Ufficio federale per la protezione della Costituzione può continuare a sorvegliare il partito Alternative für Deutschland (AfD) e la relativa organizzazione giovanile Jugendalternative für Deutschland (JA), informando l'opinione pubblica rispetto ai due casi di specie. Gli stessi giudici hanno inoltre confermato che pure la classificazione dell'ala più sovversiva della AfD (il c.d. Flügel) come fattispecie acclarata di estremismo, fatta dal medesimo Ufficio in passato, è stata adottata nel pieno rispetto delle norme vigenti in materia. Lo scritto riflette sul fatto che le decisioni in commento esplicitano il delicato ruolo che l'ordinamento giuridico tedesco affida al giudice amministrativo all'interno del modello di protezione della democrazia, e prova a evidenziare quanto questa particolare competenza connoti in modo del tutto peculiare lo stesso giudice.

The 'Alternative für Deutschland' Party and the Aggression against the Liberal Democratic Order: «Defensive Democracy» in the hands of the administrative judge

The German administrative judges of first and second instance of the Nordrhein-Westfalen Land have ruled that the Federal Office for the Protection of the Constitution is allowed to watch over the political party 'Alternative für Deutschland' (AfD) and its youth organisation 'Jugendalternative für Deutschland' (JA), and inform the public opinion regarding the two cases. The same judges also confirmed that the classification of the most radical wing of the AfD (the so called Flügel) as a case of proven extremism, made time ago by the same Office, has been adopted in full

compliance with the federal law. The essay reflects on the delicate role that the German legal order entrusts to the Administrative judge within the model of militant democracy, and highlights how this particular competence characterises this same judge in a peculiar way.

Sommario: 1. Difendere la democrazia: alle origini di una scelta difficile, ma necessaria.- 2. Dopo Weimar: proteggere la Costituzione per difendere lo Stato democratico.- 3. La tutela preventiva dell'ordine liberaldemocratico: la webrhafte Demokratie fra diritti costituzionalmente garantiti e magistratura amministrativa.- 4. Il giudice amministrativo tedesco e i movimenti politici di estrema destra, o del canone di proporzionalità a difesa della democrazia.- 5. L'istituto della democrazia difensiva attraverso il procedimento affidato alla legge federale.- 6. Il giudice amministrativo di fronte ai pericoli per la democrazia.- 7. Proteggere la democrazia dai partiti: la AfD dinanzi al giudice amministrativo.- 8. Proteggere i cittadini dalle discriminazioni etniche e religiose: l'organizzazione giovanile JA e la formazione antisistema Flügel dinanzi al giudice amministrativo.- 9. La difesa della democrazia nelle mani del giudice amministrativo: quando il valore in gioco è più importante del principio.

1. Difendere la democrazia: alle origini di una scelta difficile, ma necessaria

L'esigenza di proteggere le Costituzioni contemporanee, intese come àlveo dei principi della dignità umana e dello Stato di diritto, ha una lunga storia. In Germania, il bisogno emerge ben prima della adozione della Legge fondamentale del 1949 (*Grundgesetz* o GG): già l'ordinamento prussiano conosceva infatti norme di diritto penale adottate per fronteggiare gli atti di alto tradimento, temuti perchè capaci di mettere in pericolo l'ordine costituito^[1]. In quel momento storico, la possibilità di indebolire questo stesso assetto veniva però declinata in una specifica prospettiva, oggi in parte superata (*infra*). L'allora legislatore concentrava difatti la sua attenzione sulle forme di aggressione realizzate ricorrendo all'uso della forza; per questa ragione, la fattispecie astratta di alto tradimento si immaginava potesse essere realizzata unicamente tramite

concreti attacchi violenti ai poteri di vertice. Come ha chiarito *Klaus Stern*, il rovesciamento dell'ordine costituito veniva dunque osservato come un affronto "fisico" alle sue istituzioni, virulento al punto da travolgere, colpendo le persone fisiche che le incarnavano, le norme poste a fondamento dell'ordinamento^[2]. Dato questo approccio, la risposta giuridica al fenomeno poteva essere fornita dal solo diritto penale, ossia da previsioni mirate a sanzionare chi si rendeva responsabile non tanto di forme di intelligenza con lo straniero, ma, per l'appunto, degli atti di forza accennati – e soltanto se provenivano dall' "esterno" dell'ordine costituito.

Come noto, in Germania la storia che accompagna la conquista formale del potere da parte del nazismo svelerà qualcosa di ben diverso, facendo comprendere quanto più insidioso possa essere invece l'assalto all'ordine costituito realizzato da chi, facendo già parte delle sue istituzioni di vertice, sfrutta questa posizione per eroderle dall'interno – compromettendo così in modo irrimediabile il sistema complessivo di cui fanno parte. Di conseguenza, data la loro intrinseca diversità, solo dal Secondo dopoguerra la risposta giuridica alle due diverse situazioni di pericolo avrà una fisionomia differenziata.

In precedenza, ossia fin dalla Costituzione dell'Impero tedesco del 1871^[3], reagire ai rischi mossi dall'esterno dell'ordine costituito comportava anzitutto la necessità di proteggere la sicurezza pubblica. In questa luce, la dottrina tedesca contemporanea^[4] ha sottolineato come le disposizioni costituzionali ottocentesche, l'istituto dello stato d'assedio e i poteri affidati al Presidente del *Reich* dall'art. 48, 2° comma della Costituzione di *Weimar* abbiano adottato la stessa logica: in età storiche ben differenti, concepire l'aggressione all'ordine costituito come esterna significava combatterla garantendo soprattutto, a livello normativo, l'ordine e la sicurezza pubblica – addirittura, con poteri straordinari come quelli di cui al menzionato art. 48. Proprio la tragica esperienza weimariana, però, ha poi dimostrato plasticamente quanto l'altra tipologia di pericolo sia riuscita ad essere, di fatto, dirompente al punto da sgretolare dall'interno le fondamenta di una (giovane e fragile) democrazia. L'erosione dall' "interno" dell'ordine fondato sulla Costituzione del 1919 – un esperimento forse fin troppo avanzato rispetto al tempo storico che doveva governare^[5] – riuscirà però almeno a fornire il terreno fertile per una rinnovata riflessione giuridica e politica sul punto. Con la consapevolezza tragica che soltanto il Secondo dopoguerra

poteva imporre, la dottrina e l'Assemblea costituente tedesca si preoccuparono di individuare gli istituti in grado di difendere la democrazia (senza negarne la più profonda essenza libertaria) da questo specifico pericolo.

2. Dopo Weimar: proteggere la Costituzione per difendere lo Stato democratico

Per quanto inefficace alla prova dei fatti, va ricordato che anche l'assetto giuridico discendente dalla Costituzione di *Weimar* conosceva almeno uno strumento posto a protezione della democrazia. Poco dopo l'adozione della stessa Carta, il legislatore federale adottava infatti il c.d. *Republiksschutzgesetz*, ossia le norme volte a tutelare la forma di Stato democratica e la Repubblica. Queste previsioni, però, erano frutto di una logica politico-giuridica risalente; ciò che premeva prevenire o fronteggiare erano i tentativi di sovvertimento dell'ordine democratico realizzati con la forza. Circa un decennio dopo la loro adozione, proprio le norme sulla (lett.) *protezione della Repubblica* saranno costrette ad assistere a un evento fino a quel momento inimmaginabile: la conquista delle istituzioni per vie (in parte) legali, compiuta con l'intenzione – poi realizzata – di esercitare i diritti di libertà per erodere dall'interno l'ordine liberaldemocratico^[6]. La catastrofe conseguita alla presa del potere da parte del nazismo porterà a una diversa concezione giuridica della difesa della democrazia, articolata sulla protezione dello Stato e della Costituzione. Il primo e la seconda rappresenteranno i due pilastri dell'ordine liberaldemocratico – ciascuno con le sue caratteristiche – da salvaguardare rispetto ai suoi nemici. In questa cornice, due saranno le nozioni giuridiche formulate per esprimere la scelta politica volta a proteggere la democrazia dagli attacchi orchestrati (anzitutto) all'interno delle sue istituzioni: lo *Staatsschutz* e il *Verfassungsschutz* (lett., la protezione dello Stato e della Costituzione). Dal Secondo dopoguerra in poi, il primo istituto avrà carattere generale, configurandosi come la somma di «*tutte le istituzioni statali, le precauzioni e le misure (...) ideate allo scopo di proteggere l'esistenza di fatto e di diritto di un determinato Stato dalle aggressioni esterne e interne*». Il secondo, invece, verrà declinato secondo una accezione sia particolare (quando rapportato al primo istituto) che generale. Nella prospettiva particolare, la c.d. «protezione della Costituzione» concepirà quest'ultima come «*sostanza specifica [del]*

fondamentale ordine statale e sociale»^[7]. Questa costruzione teorica verrà accolta nella Legge fondamentale del 1949 per garantire l'osservanza della stessa Carta almeno per vie legali, ossia affidando al testo costituzionale l'identificazione dei beni giuridici che, esprimendo la «specifica sostanza» dell'ordine liberaldemocratico, avrebbero dovuto godere sempre della più piena protezione. Oggi, l'art. 73, n. 10 lett b) della Costituzione vigente delinea il c.d. *Verfassungsschutz* in modo ampio, ossia come «*tutela dell'ordine liberaldemocratico, della esistenza e della sicurezza del Bund o di un Land*»; alla fine degli anni Sessanta dello scorso secolo, saranno le riflessioni di *Dietrich Rauschning* a indirizzare la concezione dell'istituto della protezione della Costituzione in una direzione nuova e netta, fondata sul nesso insuperabile fra la Legge fondamentale e l'ordinamento giuridico che essa fonda. A partire da questo approccio dottrinario, tutelare la Costituzione da attacchi esterni o interni significherà difendere l'atto normativo posto a fondamento dell'ordinamento giuridico inteso in senso complessivo. Così ragionando, la linea di confine teorica fra norme costituzionali e istituzioni di vertice diventerà sottile al punto da far coincidere la tutela della Costituzione con la protezione della statualità costituzionale (lett., la c.d. *Verfassungsstaatlichkeit*)^[8].

Questa evoluzione teorica non ha solo scritto un ulteriore capitolo nella storia del costituzionalismo tedesco, ma ha pure inaugurato un'epoca di nuovi interrogativi. Ovvio che proprio il tema della “protezione della Costituzione” poteva soltanto portare a ragionare del ruolo del suo custode naturale: non come fatto in passato, ma con la certezza – una volta adottata la Legge fondamentale – di dover trovare la risposta contemporanea a domande spinose. La Germania del nostro tempo sceglierà di adottare mezzi molto diversi fra loro per difendere il suo ordine costituzionale; strumenti che, come si vedrà nel corso di questo scritto, sono chiamati nel quotidiano ad affrontare i pericoli per la democrazia che riemergono in modo costante e con tratti storico-politici fin troppo noti. Attualmente, in particolare, non soltanto la magistratura costituzionale e penale, ma, con un intervento dal carattere forse inaspettato, anche quella amministrativa è costretta di continuo a fronteggiare questo fenomeno.

Per questo, e in ragione della consapevolezza che tante ancora sono le sentenze attese in questa delicatissima materia, pare indispensabile avviare una riflessione sul ruolo del giudice amministrativo nel contesto descritto. La cornice teorica che

si ricostruisce nel paragrafo successivo aiuterà a inquadrarlo al meglio, aggiungendo nuovi spunti alla questione della “protezione della Costituzione”.

3. La tutela preventiva dell’ordine liberaldemocratico: la *wehrhafte Demokratie* fra diritti costituzionalmente garantiti e magistratura amministrativa

L’ordinamento giuridico tedesco conosce oggi strumenti diversi per proteggere in via preventiva o successiva l’ordine liberaldemocratico^[9], e, di conseguenza, rappresenta (all’interno dell’Unione europea e non soltanto) un esempio di *wehrhafte Demokratie* (lett., democrazia difensiva^[10]). In questo contesto e alla luce delle sentenze che qui si commenteranno, è anzitutto importante ricordare la differenza che, in Germania, intercorre specificamente fra i meccanismi di tutela utili per monitorare situazioni di rischio^[11] e quelli, del tutto diversi, che possono condurre allo scioglimento di forme associative o alla messa al bando dei partiti c.d. antisistema^[12]. Spetta infatti unicamente al Ministro federale degli Interni la competenza ad adottare l’atto con il quale è possibile sciogliere una associazione, e al solo Tribunale costituzionale federale decidere con sentenza^[13] la messa al bando di un partito antisistema^[14]. Altri sono invece i compiti dell’Ufficio federale e di quelli federati per la protezione della Costituzione (noti, per l’appunto, come *Verfassungsschutz*, lett. protezione della Costituzione, in breve “protezione”); il §1 della legge federale in materia stabilisce l’obiettivo che tutti gli Uffici in questione devono perseguire^[15], individuandolo nella tutela preventiva dell’ordine liberaldemocratico, della stabilità e della sicurezza dei livelli territoriali della federazione tedesca – ossia il *Bund* e i *Länder*^[16]. A questo scopo, il §1 prevede forme di collaborazione fra l’Ufficio federale e quelli federati; soltanto il primo è subordinato al Ministero federale degli Interni, e agisce in modo che il *Bund* e i *Länder* possano cooperare in un ambito così delicato. Al di là di questa distinzione di ruolo, tutti gli Uffici condividono lo stesso compito, che consiste nello svolgere attività di *intelligence* mirate a raccogliere e valutare ogni informazione utile per individuare in via preventiva non soltanto i rischi già elencati, ma, pure, le minacce nei confronti dell’attività degli organi costituzionali federali e federati (o dei loro membri), e dei beni costituzionalmente protetti della comprensione e della convivenza pacifica fra popoli^[17]. In questa cornice

giuridica l'Ufficio federale vigila sulle formazioni politiche estremiste (di destra e di sinistra) e terroristiche (di matrice islamica)^[18].

La differenza fra le attribuzioni dell'Ufficio federale, del Ministero federale degli Interni e del Tribunale costituzionale federale sta dunque in questo: l'Ufficio non può in alcun modo spingersi fino a sciogliere associazioni o mettere al bando partiti antisistema. Anche quando sono oggetto delle sue attività di *intelligence*, i partiti possono ad esempio presentare i loro candidati alle elezioni locali, nazionali o europee. Ciò nonostante, sottovalutare la più ampia portata del suo operato sarebbe superficiale; ed è anche per questo motivo che le sentenze dei giudici amministrativi (di primo e secondo grado) qui discusse, che hanno definito come legittime le attività dello stesso Ufficio rispetto alla AfD, alla JA e al *Flügel*, hanno il rilievo sul quale si rifletterà in seguito.

Per quanto concerne, invece, il modello della *wehrhafte Demokratie* – o, per meglio dire, l'istituto della “protezione della Costituzione” – va ricordato che esso poggia su quanto disposto dalle norme più sopra ricordate, ossia dall'art. 73, pgf. 10, lett. b) della Legge fondamentale tedesca (o GG) e dalla legge federale in materia^[19]. Queste due fonti non vanno confuse con la disciplina sulla messa al bando dei partiti antisistema di cui all'art. 21, 2° comma GG: non che non sia possibile riscontrare nessi fra le prime e la seconda; è importante, però, sottolineare che almeno a livello teorico esse rispondono a scopi diversi. Soltanto la «protezione» ha natura preventiva e, di conseguenza, permette agli organi preposti di intervenire prima che qualsivoglia pericolo per l'ordine liberaldemocratico (o per la democrazia *tout court*) diventi concreto e attuale^[20]. In questa prospettiva, già la dottrina tedesca risalente ha individuato la *ratio* dell'istituto, sottolineando quanto esso miri a fronteggiare quelle *Bestrebungen* (lett., aspirazioni) ostili alla democrazia cresciute nel tessuto, in senso ampio, sociale^[21]. Al di là, poi, delle più precise considerazioni giuridiche sulla realizzazione degli scopi sovversivi, la letteratura ha riflettuto inoltre sull'esperienza del regime nazionalsocialista. Solo così facendo la dottrina tedesca (*supra*) è riuscita a confrontarsi con l'insidia forse più subdola per la democrazia – la minaccia che si annida nelle istituzioni democratiche per eroderle dal loro interno^[22].

In questa prospettiva, fin dal Secondo dopoguerra, la disciplina della *wehrhafte Demokratie* ha tradotto sul piano giuridico la scelta politica ancora oggi al cuore

dell'istituto della «protezione»: a differenza della Costituzione di *Weimar*, la Legge fondamentale del 1949 non poggia sulla c.d. *wertneutrale Demokratie*, ossia su un modello di democrazia che non sposa in modo proattivo specifici valori^[23]. In quanto Costituzione liberaldemocratica posta a fondamento di uno Stato della stessa matrice, la Legge fondamentale sceglie di difendersi rispetto alle aggressioni che la minacciano. Per questa ragione anche i giuristi tedeschi contemporanei definiscono la democrazia accolta in Germania come *wehrhaft und streitbar* (lett., difensiva e combattiva)^[24], richiamando allo scopo uno specifico profilo storico-giuridico. Proprio l'Assemblea costituente tedesca, tenuta peraltro a dare rango costituzionale anzitutto agli "Accordi di Londra" del 1948^[25], si è distaccata fin da subito dal modello weimariano, che aveva dimostrato di non avere strumenti giuridici utili per opporsi a una deriva autoritaria violenta^[26].

Nel corso del tempo, il Tribunale costituzionale federale ha chiarito meglio i contorni di questa scelta, affermando addirittura che i valori e i principi fondamentali caratterizzanti l'ordinamento liberaldemocratico vanno difesi, se necessario, pure a costo di sacrificare la libertà politica^[27]. La Costituzione del 1949, dunque, non soltanto riconosce *Grundwerte* (lett., valori fondamentali) che, in quanto tali, sono inviolabili, ma prevede al tempo stesso la possibilità di difenderli in modo proattivo – salvaguardando la democrazia con mezzi espressione della sua stessa essenza, non per questo più deboli di altri^[28]. Come del tutto ovvio, in sede costituente il trauma storico-politico (nonché morale) dell'assunzione del potere per vie legali da parte di *Adolf Hitler*^[29] poteva soltanto sfociare in una scelta simile. In questa prospettiva, gli strumenti noti ad altre Costituzioni razionalizzate dello stesso periodo storico (primi fra tutti, i limiti espliciti e impliciti alla revisione costituzionale, o, ad esempio, le norme paragonabili a quelle desumibili dalla XII disposizione transitoria e finale della Costituzione italiana^[30]) sarebbero di certo riusciti a proteggere il nucleo duro della rinata democrazia tedesca, ma non al punto da tutelarla dal puro rischio di ricadere in un passato disastroso^[31]. La Legge fondamentale ha dunque fin da subito rifiutato l'idea che l'assetto democratico poggi su libertà capaci di distruggerlo: ed è per questa ragione che organi diversi contribuiscono, ciascuno per parte sua, al disegno della *wehrhafte Demokratie*.

Dal governo federale al giudice costituzionale, dall'Ufficio federale per la

protezione della Costituzione alla magistratura amministrativa, tutto mira a consentire alla democrazia di difendersi dai suoi nemici usando mezzi democratici - con, però, una conseguenza di non poco conto. Se, nelle intenzioni, il modello della *wehrhafte Demokratie* è lineare, nel merito può suscitare domande da non eludere. Del tutto evidente è la diversa natura degli organi appena elencati; non meno ovvio che, quando il giudice amministrativo esercita un ruolo nel più ampio contesto della “protezione della Costituzione”, è necessario ragionare (si passi l’assoluta forzatura linguistica e di sostanza) sulla sua possibile trasformazione in “giudice dei diritti politici”.

4. Il giudice amministrativo tedesco e i movimenti politici di estrema destra, o del canone di proporzionalità a difesa della democrazia

Di recente, due sentenze – fra le tante ormai - adottate dalla magistratura amministrativa federata hanno esplicitato la cornice teorica finora ricostruita.

Con le pronunce del 13 maggio 2024, il giudice amministrativo federato di secondo grado di *Münster*^[32] ha infatti stabilito che l’attività di sorveglianza esercitata dall’Ufficio federale per la protezione della Costituzione nei confronti del partito *Alternative für Deutschland* (AfD) e della sua organizzazione giovanile, la *Jugendorganisation für Deutschland* (JA), è stata svolta nel pieno rispetto della legge federale in materia. Di conseguenza, in futuro l’Ufficio potrà continuare a monitorare il primo e la seconda perché costituiscono un potenziale pericolo per l’ordine liberaldemocratico del Paese, e dovrà informare con costanza l’opinione pubblica in merito agli esiti delle sue indagini^[33]. Il Giudice di *Münster*, inoltre, ha chiarito che pure la più severa valutazione del rischio per la democrazia rappresentato dalla corrente radicale della AfD (il *Flügel*, o, lett., ala) è stata fatta dallo stesso Ufficio senza violare la legge accennata^[34].

Quasi superfluo sottolineare che, in Germania almeno, queste decisioni abbiano suscitato particolare attenzione^[35]: da un lato, in quanto rese pubbliche poche settimane prima delle elezioni per il Parlamento europeo; dall’altro, perché, come annunciato dai vertici della AfD, la vicenda processuale è destinata a non concludersi a breve (le sentenze verranno infatti impugnate di fronte al Tribunale amministrativo federale di Lipsia^[36]); non si può poi escludere che alcune

questioni possano approdare dinanzi al Tribunale costituzionale federale, soprattutto dopo la vittoria politica dello stesso partito alle recenti elezioni federate della Turingia e della Sassonia^[37]). Quali che siano gli eventi futuri, è interessante riflettere fin d'ora sulle decisioni della scorsa primavera, perché svelano il ruolo affidato al giudice amministrativo dal modello tedesco di tutela preventiva della democrazia. Un ruolo peculiare, va anticipato, dato che permette a questo giudice di utilizzare i canoni che ne caratterizzano la specifica giurisprudenza – anzitutto, quello di proporzionalità – in un contesto inusuale. Infatti, quando la magistratura amministrativa tedesca si esprime rispetto a casi della natura qui discussa, il suo compito consiste, al fondo, nell'individuare il punto di equilibrio fra la libertà dei partiti politici, i principi fondamentali dell'ordine liberaldemocratico e il rispetto della dignità umana, da un lato; l'esigenza dell'opinione pubblica ad essere informata rispetto ai pericoli per la democrazia originati da determinati partiti e l'interesse di questi ultimi all'integrità della loro immagine pubblica, dall'altro.

Per sviluppare questa suggestione è necessario approfondire specifici profili del modello tedesco di tutela preventiva dell'ordine liberaldemocratico, e soffermarsi solo in seguito sui passaggi delle pronunce che avvalorano la tesi qui proposta.

5. L'istituto della democrazia difensiva attraverso il procedimento affidato alla legge federale

La vicenda processuale trae origine da alcune sentenze pronunciate nel 2022 dal giudice amministrativo federato di primo grado di Colonia, al quale la AfD, la JA e il *Flügel*^[38] avevano chiesto di valutare la legittimità delle attività svolte nei loro confronti dall'Ufficio federale per la protezione della Costituzione. L'Ufficio aveva sorvegliato il partito e le due formazioni qualificandole poi come potenzialmente (la AfD e la JA) o di fatto (il *Flügel*) pericolose per l'ordine liberaldemocratico. Come stabilito dalla legge federale in materia, le attribuzioni dell'Ufficio consistono proprio nel raccogliere gli elementi utili per individuare inclinazioni contrarie alla democrazia^[39]; nell'ottica del c.d. sistema di allarme preventivo (o *Frühwarnsystem der Demokratie*)^[40], i compiti in questione esprimono in concreto l'atteggiamento proattivo da adottare nei confronti delle potenziali aggressioni all'ordine liberaldemocratico. È bene precisare i contorni di

attribuzioni così rilevanti.

L'attività di *intelligence* deve essere realizzata sempre ed esclusivamente in ragione di un procedimento predeterminato per legge e costellato di garanzie ideate anche a favore dei soggetti attenzionati. Come stabilito dalla legge federale, il sistema di allarme preventivo è articolato su fasi distinte^[41]: l'Ufficio, sollecitato nei modi più diversi, verifica dapprima se sussistono gli estremi per sorvegliare in modo costante un individuo, una formazione o un partito. Nello stadio iniziale del procedimento l'indagine viene svolta senza darne notizia all'opinione pubblica e i soggetti monitorati vengono classificati come *Prüffall* (lett., caso da esaminare)^[42]. Se, in seguito alla raccolta delle più diverse informazioni (ottenute valutando, ad esempio, lo statuto o i programmi politici della formazione o del partito, le esternazioni dei loro componenti, inchieste giornalistiche o quant'altro di rilevante allo scopo) emergono profili di allarme, l'individuo, la formazione o il partito vengono classificati come *Verdachtsfall* (lett., caso sospetto)^[43]. Il passaggio è, come ovvio, delicatissimo; in questa seconda fase del procedimento, l'Ufficio federale è tenuto a informare l'opinione pubblica dei risultati delle sue attività e del grado di pericolo rappresentato dai soggetti attenzionati. Se, poi, le indagini sul caso sospetto evidenziano la sussistenza di una *verfassungsfeindliche Bestrebungen* (lett., una aspirazione ostile alla Costituzione)^[44], l'Ufficio federale intensifica ulteriormente l'attenzione dedicata allo stesso caso, trasformandolo in *Beobachtungsobjekt* (lett., oggetto da osservare)^[45]. La risoluzione più grave che l'Ufficio federale può adottare si concretizza nella terza fase del procedimento, e consiste nello stabilire che l'individuo, la formazione o il partito sorvegliati si configurino come di «*gesichert extremistische Bestrebungen*» (lett., aspirazione estremista acclarata)^[46] - con, di nuovo, l'obbligo di doverne dare notizia all'opinione pubblica. Quest'ultima, peraltro, va informata anche quando, dato il carattere inequivocabile degli elementi raccolti, l'Ufficio federale qualifica fin da subito il caso attenzionato come fattispecie di estremismo acclarato, evitando la classificazione intermedia di caso sospetto.

Gli strumenti adottati nelle tre fasi rientrano fra quelli usuali dei servizi di *intelligence*, e spaziano dal coinvolgimento, in qualità di informatori, di individui vicini alle formazioni o alle persone osservate, fino al ricorso alle intercettazioni. Data la severa ingerenza nella sfera di diritti costituzionalmente tutelati (anzitutto, la libertà di pensiero e quella dei partiti politici), la legge federale

disciplina con estremo rigore l'impiego di questi mezzi^[47]. L'Ufficio federale deve agire nel pieno rispetto del principio di proporzionalità, necessario per garantire l'equilibrio fra i metodi di indagine adottati e il pericolo da monitorare, e può sorvegliare le comunicazioni degli interessati solo ed esclusivamente in via eccezionale. Inoltre, nel momento in cui la singola persona attenzionata ricopre un incarico istituzionale – può trattarsi, ad esempio, del ruolo di parlamentare^[48] – l'Ufficio deve rispettare le tutele e i limiti individuati dal Tribunale costituzionale federale sul punto^[49]. In casi simili, ha sottolineato il giudice costituzionale, l'intervento dell'Ufficio federale si contrappone al libero mandato dell'eletto garantito dalla Legge fondamentale: ovvio, di conseguenza, che ogni ingerenza (fermo restando il fine) sia possibile soltanto nel rispetto di condizioni più che rigidamente definite per legge^[50].

Essendo la Germania uno Stato di diritto, è quasi superfluo aggiungere infine che l'Ufficio federale (nella sostanza, un servizio di *intelligence*) deve attenersi in modo rigoroso al mandato che la legge federale gli ha affidato, e che la formazione, il partito o l'individuo attenzionati possono rivolgersi al giudice amministrativo (nel caso di specie, di Colonia in primo, di *Münster* in secondo grado e, a livello federale, di Lipsia) per far vagliare a un soggetto terzo e imparziale le misure adottate. In questa prospettiva, il giudice amministrativo deve verificare se l'Ufficio federale ha agito nel rispetto tanto della legge attributiva delle sue competenze quanto del principio di proporzionalità: che il compito del magistrato amministrativo si esaurisca in questa valutazione è cosa però non scontata.

6. Il giudice amministrativo di fronte ai pericoli per la democrazia

Se il rischio per l'ordine liberaldemocratico discende da associazioni di persone, per valutare la legittimità dell'azione dell'Ufficio federale il giudice amministrativo deve interrogarsi anzitutto in merito alla natura giuridica della formazione attenzionata e, poi, rispetto al suo intendimento (potenziale o attuale) di osteggiare i principi dello Stato di diritto e della dignità umana^[51] – con tutte le conseguenze immaginabili su un piano ben diverso, ossia politico. In questa prospettiva, è vero che il processo amministrativo, così come le attività di

intelligence, non limitano in alcun modo l'impegno politico dei soggetti sorvegliati; nel corso del primo e delle seconde, formazioni e partiti possono infatti continuare a partecipare al dibattito pubblico e a qualsiasi competizione elettorale (l'AfD ha potuto farlo proprio fin dalla tarda primavera del 2024, partecipando e ottenendo notevoli risultati sia alle elezioni europee che a quelle federate della Turingia e della Sassonia). In ogni caso, anche data la pubblicità riservata al processo e alla sorveglianza, le ripercussioni politiche o di immagine potrebbero però essere tante e significative soprattutto per un partito (a iniziare da un atteggiamento del corpo elettorale mutato al punto da cambiare l'esito di una votazione). Quindi, se da un lato è cosa scontata che la giurisdizione alla quale rivolgersi sia quella amministrativa (essendo le attività da verificare quelle di un Ufficio dipendente dal Ministero federale degli Interni), nel contempo c'è pure molto altro.

La valutazione della legittimità dell'azione di *intelligence* affida difatti al giudice amministrativo decisioni che, quando riguardano partiti politici, investono quelle particolari associazioni di persone tutelate dall'art. 21, 1° comma della Costituzione tedesca in ragione del ruolo che ricoprono all'interno della democrazia. Come si spiegherà meglio in seguito, il giudice amministrativo deve chiarire se le formazioni attenzionate siano definibili come partiti politici ai sensi di questa disposizione costituzionale proprio per stabilire se esse godano di una protezione intensa al punto da impedire all'Ufficio di attenzionarle (e classificarle come fattispecie di sospetto o acclarato estremismo). Anche per operare valutazioni così delicate, il giudice amministrativo ha a sua disposizione gli strumenti noti di questa magistratura – anzitutto, il canone di proporzionalità. È però sufficiente anticipare qui per cenni gli snodi pressoché identici delle sentenze pronunciate in primo e secondo grado (e, addirittura, dal giudice amministrativo federale) rispetto al caso della AfD, della JA e del *Flügel* per comprendere perché, nel contesto della “protezione della Costituzione”, questi stessi mezzi acquistano tratti singolari.

I giudici amministrativi (spec. in primo grado) si sono infatti chiesti se il rischio corso dall'ordine liberaldemocratico a causa dei tre soggetti sorvegliati fosse elevato al punto da imporsi sulla tutela costituzionale garantita ai partiti politici – in particolare, alla AfD. Poi, hanno valutato la gravità della stessa minaccia soppesando in modo specifico le concezioni accolte dal programma politico della

JA e del *Flügel*. Infine, applicando il canone di proporzionalità secondo un criterio non soltanto quantitativo ma anche qualitativo, hanno posto in relazione la mole di esternazioni, programmi e attività politiche dei soggetti attenzionati e l'entità del pericolo corso, di stretta conseguenza, dai principi fondanti l'ordine liberaldemocratico. Così facendo, sono giunti a stabilire che l'Ufficio ha rispettato le norme federali in materia, e potrà continuare in futuro a svolgere le sue attività di *intelligence* e classificazione perché la AfD e la JA rappresentano una potenziale, seria insidia per la democrazia, mentre il *Flügel* costituisce un rischio addirittura maggiore.

7. Proteggere la democrazia dai partiti: la AfD dinanzi al giudice amministrativo

Come accennato, la vicenda processuale origina da diverse sentenze adottate in primo grado dal giudice amministrativo di Colonia^[52]. Nel marzo 2022, quest'ultimo si era pronunciato a favore della legittimità dell'operato dell'Ufficio federale, il quale, dato il grado di pericolosità potenziale rappresentato, rispettivamente, dalla AfD, dalla JA e dal *Flügel*, aveva ritenuto indispensabile sottoporre il partito e le due formazioni a un attenzionamento più intenso rispetto al passato. Come immaginabile, i tre soggetti sorvegliati (nello specifico, la AfD e la JA erano stati classificati come fattispecie sospetta di estremismo, il *Flügel*, invece, come caso acclarato) decidevano subito di impugnare le pronunce del Giudice di Colonia, senza però ottenere alcun esito favorevole anche in secondo grado: nel maggio di quest'anno, infatti, adottando motivazioni nella sostanza identiche a quelle precedenti, il Giudice di *Münster* ha riconfermato la legittimità dell'operato dell'Ufficio federale. Per le ragioni meglio spiegate in nota, e data la sovrapposizione quasi perfetta delle motivazioni in diritto dei diversi gradi di giudizio, nel corso del ragionamento si sceglie di richiamare, alternandoli, i passaggi più interessanti delle sentenze di primo e secondo grado^[53].

Nel 2022, il Giudice di Colonia si è dunque confrontato con profili distinti, ma strettamente intrecciati fra loro. Per stabilire se l'Ufficio federale avesse esercitato le sue competenze nel rispetto della legge federale sulla protezione della Costituzione, il giudice ha infatti dovuto ricostruire anzitutto la natura giuridica

della AfD e, di conseguenza, il nesso fra questa e l'attività di *intelligence* da un lato, e l'istituto della messa al bando di un partito antisistema dall'altro.

Il giudice amministrativo è così giunto a stabilire che la AfD è un partito ai sensi dell'art. 21, 1° comma, primo periodo GG, e, in quanto tale, gode dei diritti di personalità desumibili dall'art. 19, 3° comma GG (che riconosce la titolarità dei diritti fondamentali anche alle persone giuridiche), e dal congiunto disposto degli artt. 2, 1° comma (dedicato al libero sviluppo della personalità) e 1, 1° comma GG (inerente all'invulnerabilità della dignità umana). Questo inquadramento si è rivelato decisivo, perché le norme costituzionali ricordate proteggono le persone fisiche o giuridiche dalle esternazioni, imputabili a organi dello Stato, che possono ledere la loro immagine^[54]; in quest'ottica, l'obbligo di legge che impone all'Ufficio federale di informare l'opinione pubblica in merito alla pericolosità dei soggetti attenzionati comporta esattamente un rischio simile. Il giudice di primo grado, però, è riuscito a ridimensionare questo pericolo: adottando una specifica definizione di partiti politici, è stato infatti capace di individuare proprio i limiti (ragionevoli) alla garanzia costituzionale posta a protezione di questi soggetti^[55].

In base alle norme vigenti^[56], i partiti politici sarebbero associazioni di cittadini create per concorrere alla determinazione della più generale volontà politica e per fare eleggere propri rappresentanti nelle assemblee legislative dei *Länder* o del *Bund*. In quanto associazioni di cittadini, ha sostenuto il giudice amministrativo, i partiti politici ben possono essere oggetto della sorveglianza di tutti gli Uffici per la protezione della Costituzione; questa possibilità non può essere esclusa in ragione del fatto che i partiti godono di una tutela costituzionale diretta – il c.d. *Parteiprivileg* (lett., privilegio dei partiti, di cui all'art. 21, 4° comma GG^[57]). La previsione costituzionale, ha continuato il Giudice di Colonia, non mira difatti a sottrarli a verifiche relative al loro rispetto della democrazia, ma persegue un altro scopo, chiarito in passato dalla giurisprudenza costituzionale. In Germania è possibile mettere al bando un partito antisistema; discende però dall'art. 21, 4° comma GG, la garanzia indispensabile da rispettare se si deve adottare una scelta così grave: solo il giudice costituzionale, e unicamente per proteggere l'ordine liberaldemocratico, può decidere con sentenza la messa al bando^[58].

L'attività di *intelligence* esercitata dall'Ufficio federale, ha quindi chiarito il Giudice di Colonia, è cosa invece del tutto diversa, perché si traduce in misure che non possono in alcun modo sfociare nella esclusione del partito attenzionato

dalla vita politica, anzi. Il partito sorvegliato può esercitare tutte le funzioni e attività indispensabili per presentare i suoi candidati alle elezioni, e pure godere del finanziamento pubblico; nulla, inoltre, impedisce ai suoi eletti di svolgere il mandato di membri delle assemblee legislative federate e federale^[59]. Ed è a questo punto del ragionamento che il giudice amministrativo si è rivelato capace di individuare ulteriori e più specifici argomenti per sostenere che la disciplina federale (che permette di esercitare attività di *intelligence* rispetto a un partito sospettato di estremismo) non è in contrasto con l'art. 21 GG^[60]. Data la necessità di osservare le disposizioni federali sulla protezione della Costituzione alla luce dell'art. 21 GG, a supporto della sua posizione il Giudice di Colonia non ha però potuto, come ovvio, richiamare soltanto la giurisprudenza del giudice amministrativo federale^[61], ma ha dovuto riferirsi soprattutto a quella del Tribunale costituzionale federale^[62].

Sul punto, il giudice costituzionale ha stabilito che l'interpretazione congiunta delle disposizioni costituzionali sui limiti alla libertà di associazione, sul divieto di esercizio della libertà di pensiero contraria all'ordine liberaldemocratico, e, infine, sul diritto di resistenza rispetto alle aggressioni alla democrazia^[63] depone a favore di una sola conclusione: la Costituzione tedesca ha adottato in modo inequivocabile la decisione fondamentale espressa nella *webrhafte und streitbare Demokratie*. Per rispondere ai tragici eventi precedenti il Secondo dopoguerra, la Legge fondamentale ha scelto di porre a fondamento dell'ordinamento giuridico del 1949 la concezione (lett.) «*difensiva e combattiva*» della democrazia, affidando allo Stato il compito di proteggere l'ordine liberaldemocratico; la libertà dei partiti garantita dall'art. 21 GG non può contrastare questa scelta^[64]. Proprio grazie a questa argomentazione, il giudice di primo grado ha potuto superare il dubbio che l'art. 21 GG possa impedire (a cascata) l'operato dell'Ufficio federale, e, di conseguenza, ha sviluppato il ragionamento sul caso applicando il canone di proporzionalità^[65]. Dato che lo schema logico seguito in secondo grado è nella sostanza identico a quanto fatto in primo, si sceglie ora di agganciare ai passaggi finora ricostruiti le argomentazioni poi formulate dal Giudice di *Münster*.

Per rispondere ai rilievi delle ricorrenti, nel maggio del 2024 il giudice amministrativo di secondo grado^[66] si è soffermato anzitutto sulla legge federale in materia, in modo da stabilire se essa fornisca una base giuridica sufficiente per

permettere all'Ufficio non solo di attenzionare determinati soggetti, ma anche di qualificarli come fattispecie sospetta o acclarata di estremismo (informandone l'opinione pubblica). Dato che le norme federali limitano la discrezionalità dell'Ufficio in una materia così delicata, per il giudice la risposta è stata affermativa, permettendogli di vagliare un rilievo di maggiore significato.

Alla luce della giurisprudenza costituzionale e amministrativa federale, nonché della normativa vigente, il Giudice di *Münster* ha difatti provato a porre in equilibrio la garanzia costituzionale riservata ai partiti politici e la scelta espressa nell'istituto della tutela preventiva della democrazia. Da giudice amministrativo quale è (e come già accaduto in primo grado) per riuscire nell'intento ha fatto subito ricorso al canone di proporzionalità, chiedendosi se la quantità di informazioni e di indizi di pericolosità raccolti dall'Ufficio fosse proporzionale rispetto all'entità del rischio presunto. La conclusione è stata netta: l'Ufficio, quando individua elementi e dati oggettivi (non illazioni, semplici dubbi o speculazioni ipotetiche) in numero inequivocabile rispetto alla potenziale minaccia, può svolgere attività di *intelligence* – le sole che tutelano nel concreto, in via preventiva, la democrazia. Peraltro, ha aggiunto il giudice di secondo grado, per quanto invasiva, questa stessa attività non pregiudica il soggetto attenzionato in futuro, perché raccogliere informazioni per classificare un caso come sospetto non comporta automaticamente la sua successiva classificazione di fattispecie acclarata di estremismo. C'è però anche di più.

Che le misure di sorveglianza intraprese fossero commisurate al pericolo corso dalla democrazia ha due conseguenze. Per il Giudice di *Münster* la prima è consistita nel fatto che l'attività di *intelligence* non abbia impedito in alcun modo alla AfD di partecipare alla competizione politica (europea e, poi, federata^[67]). La seconda poggia sull'elenco impressionante di informazioni raccolte dall'Ufficio, così come esposto nella sentenza di primo grado. Il Giudice di *Münster* ha ribadito quanto proprio questo elenco, date le sue dimensioni, era più che proporzionale rispetto al dubbio che la AfD e la JA, e, in modo più grave, il *Flügel*, manifestassero tendenze ostili alla democrazia; infine, per rafforzare il suo ragionamento, il giudice ha richiamato una delle affermazioni in assoluto più significative fatte da quello amministrativo federale di Lipsia in anni precedenti. Soffermandosi sulla proporzionalità ottimale fra la quantità dei dati raccolti e la classificazione di pericolo, in passato il giudice amministrativo federale

sottolineava infatti che le scelte dell'Ufficio erano frutto delle sole competenze, attribuite per legge, per prevenire aggressioni alla democrazia. In questa prospettiva, ribadiva lo stesso giudice^[68], l'attività di sorveglianza e le classificazioni di pericolo operate dall'Ufficio non potevano in alcun modo essere descritte come *«uno strumento partigiano di lotta politica affidato all'Ufficio federale per la protezione della Costituzione»*, anzi. Proprio il rapporto proporzionale fra l'attenzionamento e la minaccia esprimeva infatti la *ratio* a fondamento della legge federale sulla protezione della Costituzione: se l'Ufficio per *«la protezione della Costituzione rispetta le precondizioni normative inerenti la sorveglianza dei partiti e, in particolare, il principio di proporzionalità, l'attenzionamento non interferisce con la libera competizione politica dei partiti più di quanto necessario per difendere le fondamenta costituzionali della democrazia»*^[69].

«Più di quanto necessario»: l'affermazione è significativa al punto che il giudice amministrativo federale, al tempo, sceglieva di svilupparla ulteriormente per escludere alla radice la possibilità che all'Ufficio spettassero competenze capaci di alterare il confronto politico: *«La legge federale sulla protezione della Costituzione non permette che l' [Ufficio federale] utilizzi in modo strumentale le sue competenze, [ossia, in particolare, che ne faccia uso] nell'interesse dei partiti al governo. Un simile esercizio si configurerebbe come un abuso delle sue attribuzioni e, di conseguenza, non sarebbe in alcun modo coperto dalle disposizioni che attribuiscono e limitano quelle stesse competenze; [in altre parole, un simile esercizio non sarebbe in alcun modo coperto dalle disposizioni che attribuiscono e limitano quelle stesse competenze proprio nell'ipotesi in cui] la diffusione delle informazioni ottenute in merito a singoli partiti o figure politiche [perseguisse lo scopo di influenzare la] competizione elettorale. Non è compito della "protezione della Costituzione" fornire munizioni alla competizione elettorale»*^[70].

Sulla falsariga delle motivazioni del giudice federale, e grazie al dettagliato elenco delle informazioni fatto da quello di primo grado nel 2022, sarà il giudice di secondo grado, nel 2024, a poter aggiungere un ultimo tassello al ragionamento necessario per decidere sulla legittimità dell'operato dell'Ufficio. Non è difficile intuire che, ancora una volta, la proporzionalità abbia giocato un ruolo decisivo allo scopo.

Fin dalla fine degli anni Novanta del secolo scorso, la giurisprudenza

amministrativa federale aveva difatti chiarito quanto strategico fosse il canone di proporzionalità per porre in perfetto equilibrio la libertà dei partiti e la difesa della democrazia: «*Il legislatore ha determinato i compiti e le attribuzioni dell'Ufficio federale per la protezione della Costituzione in modo da limitare rigidamente ogni ingerenza nel diritto di autodeterminazione dei partiti a quanto indispensabile per difendere la democrazia liberale. Grazie al principio di proporzionalità, infatti, i principi contrapposti della libertà dei partiti e della democrazia difensiva risultano disciplinati in misura equilibrata dai §§ 8, 5° comma e 9 della legge federale sulla protezione della Costituzione. Il rispetto del principio di proporzionalità garantisce che, in ogni singolo caso, i diritti e gli interessi degni di protezione [degli attenzionati] vengano rispettati in modo sufficiente. Ciò vale anche per i partiti politici*»^[71].

Nella primavera del 2024, il passaggio formulato anni addietro dalla magistratura amministrativa federale ha offerto al Giudice di *Münster* il terreno per formulare le sue conclusioni: proprio il richiamo all'equilibrio fra bene protetto e diritto compreso gli ha infatti permesso di stabilire che l'attività e le decisioni dell'Ufficio federale fossero proporzionali al pericolo in gioco, e, quindi, del tutto legittime, potendo di conseguenza proseguire in futuro^[72].

8. Proteggere i cittadini dalle discriminazioni etniche e religiose: l'organizzazione giovanile *JA* e la formazione antisistema *Flügel* dinanzi al giudice amministrativo

Per valutare la legittimità dell'operato e delle decisioni dell'Ufficio federale in relazione alla *JA* e al *Flügel*, il giudice amministrativo ha dovuto fare uno sforzo più intenso, spingendosi oltre il ragionamento fin qui ricostruito. Anche sotto questo profilo, sul punto le pronunce del Giudice di *Münster* del 2024 hanno sposato pienamente l'approccio di due anni prima di quello di Colonia^[73].

Nel 2022, il giudice di primo grado chiariva anzitutto che, dato il nesso politico e giuridico fra la *JA*, il *Flügel* e la *AfD*, il partito poteva stare in giudizio pure per difendere le posizioni della organizzazione giovanile e della sua ala più radicale (sciolta peraltro nel 2022 proprio in seguito alle sentenze dello stesso anno). In questa veste, la *AfD* sosteneva che le esternazioni delle due formazioni fossero coperte dall'art. 5, 1° comma GG, posto a tutela della libera manifestazione del

pensiero: in ragione di questa garanzia, sottolineava il partito, l'Ufficio federale mai avrebbe potuto attenzionare e classificare la JA. Individuando, invece, la linea di confine superata la quale il libero pensiero cede di fronte alla necessità di proteggere la democrazia, il giudice di primo grado riusciva a respingere l'affermazione.

In questa prospettiva, il Giudice di Colonia stabiliva anzitutto che la competizione politica comporta senza dubbio la libera discussione di temi di interesse pubblico – con una particolarità, tuttavia, da non trascurare. La garanzia di cui all'art. 5, 1° comma GG, non poteva al tempo precludere all'Ufficio federale di occuparsi dei casi potenzialmente pericolosi per la democrazia, perché *«allo Stato non si può impedire di trarre conclusioni e adottare misure necessarie per proteggere beni giuridici anche da quelle manifestazioni del pensiero, protette dall'art. 5, 1° comma, primo periodo GG, che, in quanto tali, non possono essere vietate o punite. La legge, difatti, non definisce la nozione di “aspirazione [estremista]” in base alla caratteristica della legalità/illegalità. Per questa ragione gli Uffici a protezione della Costituzione possono soppesare i contenuti di ogni manifestazioni del pensiero proprio quando esse esprimono l'aspirazione a eliminare il fondamentale ordine liberaldemocratico. È ben possibile individuare inclinazioni ostili alla Costituzione osservando, nel loro complesso, esternazioni consentite»*^[74]. In questa luce, il giudice di primo grado riusciva quindi a stabilire che le specifiche posizioni della JA e del *Flügel* sulla politica di immigrazione e di asilo della AfD non erano espressione – come sosteneva il partito – del libero pensiero.

Qui, lo snodo logico del ragionamento è determinante: se, fino a questo momento, il giudice amministrativo sceglie di verificare “solo” la proporzionalità fra la quantità degli indizi raccolti dall'Ufficio e il potenziale pericolo rappresentato dalla AfD, dopo, in relazione alla JA e al *Flügel*, fa ben altro. Trasformando la nozione di “quantità” in quella di “intensità”, argomenta infatti declinando lo stesso canone in altro modo. La proporzionalità della classificazione come fattispecie sospetta o acclarata di estremismo – chiariva il giudice - può discendere non solo dalla quantità di esternazioni pronunciate dalla JA (o dal *Flügel*), ma anche dalla qualità dei relativi contenuti: *«Indizi oggettivi, sufficienti a stabilire la sussistenza di aspirazioni ostili alla Costituzione, possono discendere da fatti oggettivi che esplicitano gli scopi, le posizioni e le attività di una*

componente di un'associazione di persone. Il significato attribuibile a questi stessi fatti non può essere messo in dubbio soltanto perché [tante altre] esternazioni [...] non esprimono alcuna inclinazione ostile alla Costituzione»^[75].

Così ragionando, il Giudice di Colonia imboccava un percorso delicatissimo: per verificare la proporzionalità fra la sostanza delle esternazioni della JA e del *Flügel* e la minaccia che rappresentavano, doveva riuscire a valutare in ottica solo giuridica le posizioni ideologiche manifestate dalle due formazioni (*infra*). L'approccio non deve però stupire, perché soltanto percorrendo questa via il giudice ha infine potuto escludere l'argomento fondato sulla libertà del pensiero, e ricondurre l'attenzione a un quadro ben più ampio. Un quadro, in altre parole, capace di chiarire la finalità ultima del compito affidato agli Uffici per la protezione della Costituzione: «soltanto attraverso l'attenzione al Governo, il Parlamento e la pubblica opinione possono essere informati in modo adeguato e oggettivo del percorso evolutivo non ancora concluso del partito. Le aspirazioni ostili alla Costituzione di singoli gruppi interni al partito possono fornire indizi sui potenziali sviluppi del partito stesso»^[76].

L'affermazione è dirompente in quanto, inquadrando così l'attenzione e i suoi risultati, il giudice di primo grado già nel 2022 li riconduceva, al fondo, ai meccanismi caratterizzanti la forma di governo. Almeno in teoria, le informazioni raccolte dall'Ufficio potrebbero infatti indurre il legislatore ad adottare nuove norme in materia, e l'esecutivo ad assumere iniziative rispetto ad altre formazioni satellite del partito sorvegliato. L'opinione pubblica – *rectius*, il corpo elettorale – potrebbe poi esercitare il voto con maggiore consapevolezza. Proprio perché l'affermazione del giudice di primo grado è dirompente, e la sua valutazione sembra entrare nel merito delle posizioni della JA e del *Flügel*, è indispensabile riassumere quali esternazioni delle due formazioni (anzitutto di quella giovanile) hanno indotto il Giudice di Colonia a esprimersi come riassunto.

La AfD descriveva come libero pensiero quanto espresso dalla JA nel c.d. *Deutschlandplan* (lett., piano per la Germania), e dai vertici del *Flügel* in occasioni pubbliche; per il giudice amministrativo, al contrario, quelle esternazioni potevano solo destare segnali di preoccupante allarme, tanto davano voce a posizioni radicalmente razziste, fondate sul totale spregio della dignità umana e sul rifiuto dei valori liberaldemocratici. La valutazione fatta dal giudice non va fraintesa; essa non ha carattere morale, ma giuridico: per il Giudice di

Colonia, le posizioni della JA e del *Flügel* minacciavano il principio di eguaglianza. Questo passaggio è importante al punto da emergere anche in secondo grado.

Il Giudice di *Münster*, infatti, grazie alla meticolosità con la quale quello di Colonia ha applicato il canone di proporzionalità, nella primavera del 2024 ha stabilito che l'Ufficio federale ha raccolto una quantità di informazioni oggettive tale da confermare che una parte significativa della AfD (la JA, ma non soltanto) intendeva comprimere in modo drastico i diritti politici dei cittadini tedeschi di seconda generazione^[77]. Per il giudice di secondo grado, la gravità del sospetto andava soppesata alla luce del principio potenzialmente leso. Il c.d. *Deutschlandplan* e le affermazioni dei vertici del *Flügel* fornivano elementi oggettivi che, per quantità e qualità, consentivano di ritenere con certezza che l'organizzazione giovanile e l'ala più radicale della AfD davano valore preponderante alle radici etniche delle persone. Così facendo, ha continuato il Giudice di *Münster*, esse confondevano il più generale concetto di discendenza con la nozione giuspubblicistica di popolo e di cittadinanza – il popolo è l'insieme dei cittadini; deriva soltanto dallo *status* di cittadino la pienezza dei diritti politici. La JA e il *Flügel*, come emerge dal piano ricordato e da tutte le altre informazioni raccolte, ha precisato il giudice, ritenevano al contrario che le origini etniche rappresentassero la precondizione di fatto che poteva permettere di limitare i diritti politici di alcuni fra i cittadini tedeschi – in particolare, come accennato, di quelli di seconda generazione^[78].

Qui, la distinzione fra il piano giuridico-costituzionale e quello delle convinzioni personali (o del libero pensiero) diventa decisiva: il giudice di secondo grado ha chiarito infatti che non è tanto la narrazione fondata sulla concezione etnica e culturale della nozione di popolo a configurare un pericolo per la democrazia, ma altro. La minaccia sorge quando questa convinzione viene trasfusa in un programma politico; una volta eletto, chi sposa e diffonde queste idee vorrà realizzarle attraverso i mezzi che l'ordinamento democratico mette a disposizione dei rappresentanti del corpo elettorale - in sintesi, potrà erodere dall'interno le fondamenta dell'ordine liberaldemocratico^[79]. In questa luce, ha continuato il Giudice di *Münster*, la AfD, al pari della JA, avrebbe espresso innumerevoli volte la convinzione per la quale soltanto chi fa parte del popolo tedesco "storico" (ossia quello così definibile in ragione della lingua parlata e della religione, della

cultura e dell'ascendenza etnica condivisa) può godere appieno dello *status* di cittadino. Questo approccio, per il giudice amministrativo, comporta conseguenze nette. La nozione di popolo così adottata è radicalmente in contrasto con quella giuspubblicistica a fondamento dell'ordinamento giuridico tedesco. Fra l'altro, stando sempre a quanto scritto nel *Deutschlandplan* e alle esternazioni del *Flügel*, la concezione etnica, una volta applicata, può comportare una ulteriore, grave conseguenza.

In Germania, i cittadini tedeschi di seconda generazione sono, in assoluta prevalenza, di religione musulmana; la concezione etnica della nozione di popolo, quindi, al fondo interessa cittadini tedeschi che professano questo specifico credo, con un effetto inevitabile: dalla concezione etnica della nozione di popolo discende una discriminazione basata sulla religione. In questa prospettiva, ha sottolineato il giudice, se anche la quantità delle considerazioni espresse dalla JA e dal *Flügel* sul punto fosse stata minore rispetto a quella considerata dall'Ufficio federale, i riflessi sull'ordine liberaldemocratico non sarebbero stati meno gravi. È infatti in ragione della loro qualità intrinseca che il *Deutschlandplan* e le esternazioni del *Flügel* potevano deporre, per il Giudice di *Münster*, a favore di una sola conclusione: l'inclinazione razzista delle due affiliazioni della AfD disconosce il principio fondamentale della dignità umana e il diritto costituzionalmente protetto della libera professione religiosa. Di nuovo, è bene rimarcare che i due profili vanno ricondotti a un'ottica soltanto giuridica, che li osserva in quanto pilastri dell'ordine liberaldemocratico^[80]; e proprio la logica così adottata ha infine permesso al giudice di secondo grado di esprimersi sulla legittimità dell'informazione resa al pubblico da parte dell'Ufficio federale.

Anche se la diffusione delle risultanze dell'attività dell'Ufficio poteva comportare un pregiudizio per la AfD, informare l'opinione pubblica è cosa che non viola le previsioni della legge federale^[81]. Per il giudice di secondo grado, l'entità del pregiudizio politico che il partito avrebbe potuto dover fronteggiare, per quanto considerevole, andava infatti soppesata rispetto alla *ratio* perseguita dal legislatore. Se valutato tenendo conto delle tre considerazioni seguenti, il sacrificio imposto al partito è stato quindi proporzionale rispetto agli altri beni in gioco: anzitutto, è sempre decisivo che l'opinione pubblica sappia chi è sospettato di voler mettere in pericolo la democrazia^[82]; inoltre, le conseguenze sofferte dal partito devono derivare da una mole di informazioni oggettive e politicamente

imparziali (ossia in equilibrio rispetto alla gravità del rischio denunciato^[83]); infine, il partito può comunque ricorrere alla magistratura amministrativa contro i provvedimenti adottati dall'Ufficio federale^[84].

In questa luce, ha concluso il giudice di secondo grado, la legge federale sulla protezione della Costituzione non soltanto ha disciplinato i compiti dell'Ufficio federale in modo adeguato, ma lo ha fatto ponendo un argine significativo alla sua discrezionalità proprio quando è necessario fornire informazioni all'opinione pubblica^[85].

9. La difesa della democrazia nelle mani del giudice amministrativo: quando il valore in gioco è più importante del principio

L'importanza riservata al giudice amministrativo dalla *wehrhafte Demokratie* aggiunge nuovi spunti alla riflessione sul suo ruolo negli ordinamenti giuridici contemporanei (noto al punto da non dover essere approfondito qui^[86]). In Germania almeno, l'istituto della protezione della Costituzione permette infatti a questa magistratura di contribuire alla difesa della democrazia nel quadro che, all'inizio di quest'anno, il Tribunale costituzionale federale ha di nuovo dipinto con tratti decisi^[87]. Osservando le precondizioni giuridiche relative alla messa al bando e all'esclusione dal finanziamento pubblico dei partiti antisistema^[88], il giudice costituzionale ha di nuovo ribadito che proprio la democrazia difensiva impedisce che i diritti tutelati dalla Costituzione vengano esercitati per cancellare la libertà sulla quale si fonda l'ordine liberaldemocratico^[89]. In questa prospettiva sembra quindi riduttivo ricondurre il compito affidato dalla *wehrhafte Demokratie* al giudice amministrativo tedesco soltanto all'esercizio "usuale" di funzioni giurisdizionali inerenti provvedimenti e attività della Pubblica amministrazione (per quanto parte di quest'ultima, l'Ufficio federale è un servizio di *intelligence*, con tutte le ovvie conseguenze del caso).

Come dimostrato dalle sentenze commentate, nel momento in cui l'ordinamento giuridico è fondato (anche) su una concezione proattiva della democrazia, il giudice amministrativo decide della legittimità di provvedimenti ideati per assicurare la sopravvivenza dell'ordine liberaldemocratico^[90]. Le valutazioni che è chiamato a svolgere in questo delicatissimo contesto gli permettono di ricorrere al

canone di proporzionalità per risolvere questioni che toccano i diritti, i principi e i valori fondamentali al cuore delle democrazie contemporanee: per giudicare la legittimità dell'operato dell'Ufficio federale, la magistratura amministrativa costruisce difatti ragionamenti che spaziano dalla libertà di pensiero alla autodeterminazione dei partiti, dalla libertà di religione ai diritti politici^[91].

Per questa ragione, verificare la conformità alla legge delle attività operate da una amministrazione tanto peculiare quale l'Ufficio federale chiede al giudice amministrativo uno sforzo impressionante. Per non cadere nel tranello della parzialità politica, per non trasformarsi esso stesso in un attore della competizione politica, o, addirittura, per evitare di esercitare competenze spettanti al solo Tribunale costituzionale federale, i giudici di Colonia e di *Münster* hanno dovuto costruire le loro pronunce calibrandole sulla via già tracciata dal legislatore e, per l'appunto, dal giudice costituzionale, ma non solo. Non è possibile dimenticare che, oggi, il giudice amministrativo è anche un magistrato europeo; in quanto tali, quegli stessi giudici hanno pure dovuto dimostrarsi in grado di capire se l'istituto della protezione della democrazia, per come concretizzato attraverso la discrezionalità attribuita all'Ufficio federale, risponda non solo a norme interne, ma, in particolare, alla codificazione dei diritti fatta dalla Convenzione europea del 1950^[92].

Ciò detto, è impossibile non chiedersi se le attività e le decisioni di un soggetto come l'Ufficio federale, quando riguardano partiti politici debbano passare soltanto attraverso le mani di questa magistratura. Vero è che le decisioni sul punto sono comunque e sempre agganciate alle garanzie rappresentate da due gradi di giurisdizione federata, dal possibile intervento del giudice amministrativo federale e (date le questioni in gioco) da quello potenziale del Tribunale costituzionale federale. Su un altro piano, non è però meno vero che la risposta affermativa al quesito sorge spontanea quando si tratta di partiti o loro articolazioni come quelle oggetto delle sentenze dei Giudici di Colonia e *Münster*: se non si fosse consapevoli del fatto che si stanno leggendo sentenze redatte nel 2022 e nel 2024, la ricostruzione del *Deutschlandplan* e le esternazioni del *Flügel* indurrebbero a pensare di essere alle prese con documenti storici scritti nel 1935 a Norimberga. La risposta affermativa, inoltre, sorge spontanea anche e proprio quando si apprezza lo sforzo profuso dal giudice amministrativo per fronteggiare la negazione di libertà fondamentali. Adottando un ragionamento

che non è mai caduto nel giudizio morale, politico o storico, i Giudici di Colonia e *Münster* sono infatti riusciti nell'impresa quasi impossibile di restare sul solo piano giuridico mentre si confrontavano con una ideologia politica chiaramente capace di sgretolare dall'interno la democrazia. Al tempo stesso, però, accettare il ruolo affidato al giudice amministrativo nel sistema di protezione dell'ordine liberaldemocratico fa immaginare che lo stesso magistrato, più che evolversi in nuovi contesti, possa trasformarsi in un altro e diverso giudice – ferma restando, però, un'ultima considerazione.

Forse, il timore può essere risolto soltanto mutando radicalmente il piano delle riflessioni, ossia abbandonando quello rigidamente giuridico: perché, in fondo, non sempre importa chi difende la democrazia dai suoi nemici; a volte importa solo che venga difesa.

1. Sul punto K. Stern, *Handbuch des Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band I, Grundbegriffe und Grundlagen des Staatsrechts, Strukturprinzipien der Verfassung*, C.H. Beck, München, 1984, 2. Auflage, pp. 180-181.
2. Per tutto il ragionamento di nuovo K. Stern, *Handbuch des Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, cit., pp. 180-181.
3. *Ibidem*, p. 181 e 183.
4. Per tutti M. Vogt, *Die Weimarer Republik (1918–1933)*, in M. Vogt (Hg.), *Deutsche Geschichte*, J.B. Metzler, Stuttgart, 1997, pp. 616-693.
5. *Ibidem*, p. 181 e 183.
6. Per tutta la ricostruzione sempre K. Stern, *Handbuch des Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, cit., p. 182.
7. In lingua tedesca, rispettivamente, «*alle diejenigen staatlichen Einrichtungen Vorkehrungen und Maßnahmen (...), die den rechtlichen wie den tatsächlichen Bestand eines bestimmten Staates gegen Angriffe von außen und von innen zu schützen bestimmt sind*», e «*spezifische Substanz [der] staatlichen und gesellschaftlichen Grundordnung*». Per le definizioni (riportate nel testo in lingua italiana) v. Th. Maunz, R. Zippelius, *Deutsches Staatsrecht*, 24. Auflage, 1982, § 45 1 1. Sull'ordine liberaldemocratico *ex multis* G. Böhme, *Zur juristischen Dogmatik der freiheitlichen demokratischen Grundordnung*, in E. Denninger (Hg.), *Freiheitliche demokratische Grundordnung. I. Materialien zum Staatsverständnis und zur Verfassungswirklichkeit in der Bundesrepublik*, Suhrkamp, Frankfurt am Main, 1977, pp. 65-75. Sui diritti di libertà nello Stato costituzionale (anche tedesco), che, qui, verranno richiamati perchè connotano questo stesso Stato, sempre fondamentale P. Ridola, *Le libertà fondamentali nello Stato costituzionale (P. Häberle)*, NIS, Roma, 1999. Sul tema della fedeltà alla Costituzione e della sua protezione è a tutt'oggi un punto di riferimento E. Denninger, *Verfassungstreue und Schutz der*

- Verfassung*, in VVDStRL 37, Walter de Gruyter, Berlin, 1979. Per uno studio più recente del tema di scienza della politica, ma particolarmente attento alla prospettiva costituzionale, v. invece S. Schulz, *Die freiheitliche demokratische Grundordnung. Ergebnis und Folgen eines historisch-politischen Prozesses*, Velbrücke Wissenschaft, Weilerswist, 2019, spec. pp. 238-262 per gli approfondimenti giuridici relativi al nesso fra la Legge fondamentale tedesca, i relativi principi inviolabili e l'istituto qui trattato. Per una riflessione comparata sulle più diverse declinazioni del patriottismo costituzionale, inteso qui (ma non discusso qui per ragioni di spazio) come precondizione per l'accoglimento della *wehrhafte Demokratie* nell'ordinamento giuridico tedesco, v. infine B. Barbisan, *Patriottismo costituzionale. Il caso italiano in prospettiva comparata*, Editoriale scientifica, Napoli, 2022, spec. pp. 40-88 e pp. 89-100 per il caso tedesco.
8. In lingua tedesca «*Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung, des Bestandes und der Sicherheit des Bundes oder eines Landes*».
 9. Sull'ordine liberaldemocratico *ex multis* G. Böhme, *Zur juristischen Dogmatik der freiheitlichen demokratischen Grundordnung*, in E. Denninger (Hg.), *Freiheitliche demokratische Grundordnung. I. Materialien zum Staatsverständnis und zur Verfassungswirklichkeit in der Bundesrepublik*, Suhrkamp, Frankfurt am Main, 1977, pp. 65-75. Sui diritti di libertà nello Stato costituzionale (anche tedesco), che, qui, verranno richiamati perché connotano questo stesso Stato, sempre fondamentale P. Ridola, *Le libertà fondamentali nello Stato costituzionale (P. Häberle)*, NIS, Roma, 1999. Sui temi della fedeltà alla Costituzione e della sua protezione è a tutt'oggi un punto di riferimento E. Denninger, *Verfassungstreue und Schutz der Verfassung*, in VVDStRL 37, Walter de Gruyter, Berlin, 1979. Per uno studio più recente del tema di scienza della politica, ma particolarmente attento alla prospettiva costituzionale, v. invece S. Schulz, *Die freiheitliche demokratische Grundordnung. Ergebnis und Folgen eines historisch-politischen Prozesses*, Velbrücke Wissenschaft, Weilerswist, 2019, spec. pp. 238-262 per gli approfondimenti giuridici relativi al nesso fra la Legge fondamentale tedesca, i relativi principi inviolabili e l'istituto qui trattato. Per una riflessione comparata sulle più diverse declinazioni del patriottismo costituzionale, inteso qui (ma non discusso qui per ragioni di spazio) come precondizione per l'accoglimento della *wehrhafte Demokratie* nell'ordinamento giuridico tedesco, v. infine B. Barbisan, *Patriottismo costituzionale. Il caso italiano in prospettiva comparata*, cit., spec. pp. 40-88 e pp. 89-100 per il caso tedesco.
 10. Sebbene risalenti, risultano a tutt'oggi di straordinaria attualità le considerazioni di Werner Maihofer sugli istituti a protezione della democrazia, perché studiati alla luce dei principi dello Stato di diritto: W. Maihofer, *Staatsschutz im Rechtsstaat*, Evang. Akademie in Hessen und Nassau, Frankfurt am Main, 1964. Fanno poi riflettere ancora, dato l'approccio particolarmente critico al tema, le osservazioni di anni fa di J. Seifen, *Innere Sicherheit: Risiko für die Demokratie*, in A. Klönne, T. Rasenhorn, F. Benseler (Hg.), *Lebendige Verfassungen – das Grundgesetz in Perspektive, Demokratie und Rechtsstaat*, Band 52, Hermann Luchterhand Verlag, Neuwied, 1981, pp. 145 ss. Sulla nozione giuridica di *wehrhafte Demokratie* si v. invece (alla luce dell'inquadramento fornito da K.

Stern, *Handbuch des Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, cit., pp. 192 e 195) la definizione sintetica dell'istituto data da A. Bötticher, H.-J. Lange, *Wehrhafte Demokratie*, in U. Dovermann (Hg.), *Linksextremismus in der Bundesrepublik Deutschland*, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn, 2011, pp. 281-290. Sul più ampio tema della democrazia protetta si rinvia ai diversi contributi raccolti nel volume curato da A. di Giovine, *Democrazie protette e protezione della democrazia*, Giappichelli, Torino, 2005.

11. Questi meccanismi rientrano fra i compiti dell'Ufficio federale e di quelli federati posti a protezione della Costituzione, ossia, rispettivamente, il *Bundesamt für Verfassungsschutz* e i *Landesämter für Verfassungsschutz* (anche solo *Verfassungsschutz*, BfV o LAfV). La legge federale che disciplina l'istituto della c.d. protezione della Costituzione – stabilendo i compiti dell'Ufficio federale e di quelli federati in materia, e l'oggetto dell'istituto – è il *Gesetz über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes und über das Bundesamt für Verfassungsschutz* (*Bundesverfassungsschutzgesetz* o BVerfSchG) del 20 dicembre 1990 (pubblicata in *Bundesgesetzblatt-BGBL I, Jahrgang 1990*, p. 2970, poi modificata dall'art. 2 della legge federale del 6 maggio 2024, per la quale v. il *Bundesgesetzblatt-BGBL I, Jahrgang 2024*, n. 149). Sul BVerfSchG e l'istituto da essa normato v. gli approfondimenti di M. Thiel, *Wehrhafte Demokratie. Beiträge über die Regelungen zum Schutze der freiheitlichen demokratischen Grundordnung*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2003. Per l'approfondimento dei caratteri e delle fasi del procedimento della c.d. protezione della Costituzione, così come svolto dall'Ufficio federale, si rinvia invece all'opera di B. Doris, *Handbuch des Verfassungsschutzrechts*, Boorberg, Stuttgart, 2007, e a Bundesamt für Verfassungsschutz (Hg.), *Verfassungsschutz in der Demokratie. Beiträge aus Wissenschaft und Praxis*, Carl Heymanns Verlag, Köln, Berlin, Bonn, München, 1990. Per una ricostruzione storica (accurata e interessante, anche se di carattere divulgativo) delle attività condotte negli anni dall'Ufficio federale H. van Bergh, *Köln 4713. Geschichte und Geschichten des Bundesamtes für Verfassungsschutz*, Naumann, Würzburg, 1981.
12. Importante sottolineare fin da subito che, al di là delle sentenze e della dottrina che si ricorderanno nel corso delle note seguenti, già la possibilità solo teorica di mettere al bando un partito politico ha, da sempre, sollevato anche considerevoli dubbi. In particolare, il dilemma più significativo riguarda il pericolo che il nòvero degli aderenti al partito, dopo il suo scioglimento, agiscano in modo sommerso e, per questa ragione, ancora più pericoloso per la tenuta dell'ordine democratico. Sui profili critici della questione si è interrogata J. Gerlach, *Die Vereinsverbotspraxis der streitbaren Demokratie: Verboten oder Nicht-Verboten?*, Nomos, Baden-Baden, 2012. In merito alle preoccupazioni suscitate in Germania dalle formazioni politiche estremiste fin dall'immediato Secondo dopoguerra, v. invece, anche se risalente, U. Backes, J. Eckhard, *Politischer Extremismus in der Bundesrepublik Deutschland*, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn, 1996, 4. Auflage. In generale sui partiti nell'ordinamento giuridico tedesco (e su quelli antisistema) del Secondo dopoguerra U. von Alemann, *Das Parteiensystem der Bundesrepublik*

- Deutschland*, Leske+Budrich, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn, 2003, e per una analisi risalente, ma ancora oggi significativa W. Henke, *Das Recht der politischen Parteien*, Otto Schwarz Verlag, Göttingen, 1972, 2. Auflage, spec. pp. 237 ss. e 265 ss.
13. Per la giurisprudenza costituzionale consolidata in materia di messa al bando dei partiti antisistema BVerfGE 2, 1, 13 ss., 14; BVerfGE 5, 85, 112; BVerfGE 6, 300; BVerfGE 12, 296, 304 ss.; BVerfGE 13, 174, 177; BVerfGE 16, 4; BVerfGE 24, 44, 58; BVerfGE 37, 344, 353; BVerfGE 39, 334, 359 ss.; BVerfGE 40, 287, 291; BVerfGE 47, 130, 141, e, in tempi più recenti, BVerfGE 144, 20.
 14. Al di là dei profili di stretto diritto costituzionale che emergono dalle sentenze richiamate alla nota precedente, va ricordato che la dottrina giuridica ha osservato la competenza del *Bundesverfassungsgericht* sui partiti antisistema pure in chiave politica e sociologica, ossia in ambiti imprescindibili per capire a fondo il più ampio contesto in cui va calato l'operato del giudice costituzionale: per questi profili fra tutti P. Badura, H. Dreier (Hg.), *Festschrift für 50 Jahre Bundesverfassungsgericht*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2001. Sempre in materia di tutela dei partiti e messa al bando di quelli antisistema è poi bene sottolineare come spetti all'art. 21, 1° comma, della Costituzione tedesca (Legge fondamentale o GG) delineare il ruolo e le garanzie poste a favore dei partiti politici, nonché l'obbligo di rendere pubblici i loro finanziamenti e le modalità di loro utilizzo; la disposizione costituzionale indica inoltre, al 2° comma, le ipotesi in cui un partito politico può configurarsi come antisistema (individuandole nel rischio per l'integrità o la sopravvivenza dell'ordine liberaldemocratico) ed essere giudicato dal Tribunale costituzionale federale. Per l'approfondita disamina di tutti gli aspetti più rilevanti dell'istituto della messa al bando dei partiti *ex art. 21, 2° comma GG*, K. Stern, *Handbuch des Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, cit., p. 206 ss. Più recenti i contributi di A. Castaldo, *Democratizzazione e partiti politici. Il caso della Repubblica federale tedesca*, in *Mondo contemporaneo*, (1), 2011, pp. 115-147, e I. Nicotra, *Democrazia 'convenzionale' e partiti antisistema*, Giappichelli, Torino, 2007. Sul caso specifico che, nel 2017, ha fatto molto scalpore in Germania, G. Delledonne, *Applicare la clausola sui partiti antisistema, oggi: il Bundesverfassungsgericht non scioglie (per ora) il partito neonazista NPD*, in *Quaderni costituzionali*, vol. 37, n. 2, 2017, pp. 408-411 e – sia permesso il rinvio – M. Bonini, *La democrazia alla prova dei suoi valori: ripudiare il partito neonazista tedesco senza scioglierlo?*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, 2, 2017, pp. 1-22. Per una analisi, invece, dell'evoluzione recente del quadro giuridico-politico discusso nel 2017, alla luce della diffusione dell'estremismo di destra, A. Zick, B. Küpper, N. Mokros, *Die distanzierte Mitte. Rechtsextreme und demokratiegefährdende Einstellungen in Deutschland 2022/23* (Hg. Für die Friedrich-Ebert-Stiftung v. Franziska Schröter), Verlag J.H.W. Dietz Nachf., Bonn, 2023.
 15. Come stabilisce la legge federale *Bundesverfassungsschutzgesetz* o BVerfSchG di cui alla nota 11., ogni *Land* conta su un Ufficio federato per la protezione della Costituzione: in tutto, gli Uffici federati sono dunque sedici.
 16. Stabilisce la versione in lingua tedesca del §1 del BVerfSchG, riassunta nel testo in lingua

italiana: «(1) Der Verfassungsschutz dient dem Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung, des Bestandes und der Sicherheit des Bundes und der Länder. (2) Der Bund und die Länder sind verpflichtet, in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes zusammenzuarbeiten. (3) Die Zusammenarbeit besteht auch in gegenseitiger Unterstützung und Hilfeleistung».

17. Stabilisce la versione in lingua tedesca del §3 del BVerfSchG, riassunta nel testo in lingua italiana: «(1) Aufgabe der Verfassungsschutzbehörden des Bundes und der Länder ist die Sammlung und Auswertung von Informationen, insbesondere von sach- und personenbezogene Auskünfte, Nachrichten und Unterlagen, über: 1. Bestrebungen, die gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung, den Bestand oder die Sicherheit des Bundes oder eines Landes gerichtet sind oder eine ungesetzliche Beeinträchtigung der Amtsführung der Verfassungsorgane des Bundes oder eines Landes oder ihrer Mitglieder zum Ziele haben. [...] 4. Bestrebungen im Geltungsbereich dieses Gesetzes, die gegen den Gedanken der Völkerverständigung (Artikel 9 Abs. 2 des Grundgesetzes), insbesondere gegen das friedliche Zusammenleben der Völker (Artikel 26 Abs. 1 des Grundgesetzes) gerichtet sind».
18. Molto utili in questa luce anche le informazioni fornite dal sito dell'Ufficio federale: https://www.verfassungsschutz.de/DE/home/home_node.html.
19. L'art. 73, pgf. 10, lett. b) GG stabilisce che l'Ufficio federale e quelli federati cooperano per assicurare la protezione dei beni giuridici indicati nel testo in lingua italiana: «10. Die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder [...] b) zum Schutze der freiheitlichen demokratischen Grundordnung, des Bestandes und der Sicherheit des Bundes oder eines Landes (Verfassungsschutz)».
20. K. Stern, *Handbuch des Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, cit., p. 192.
21. *Ibidem*, p. 192.
22. *Ibidem*, p. 193.
23. *Ibidem*. Sui valori ricordati nel testo e il loro nesso con la *wehrhafte Demokratie*, di nuovo M. Tiehl, *Zur Einführung: Die 'wehrhafte Demokratie' als verfassungsrechtliche Grundentscheidung*, in Id., *Wehrhafte Demokratie*, cit., pp. 1-24. Decisivo in questo contesto quanto chiarito dalla giurisprudenza costituzionale tedesca in merito ai principi e ai valori costituzionali, che, per il BVerfG, si sovrappongono al punto da essere inscindibili (con tutte le conseguenze immaginabili per quanto discusso qui): v. la sentenza del 1995 del giudice costituzionale BVerfGE 19, 206, e anche, sullo specifico principio della neutralità dello Stato rispetto ai partiti politici alla luce della messa al bando della KPD nel 1956 (ossia del partito comunista tedesco), BVerfGE 5, 85, spec. 138 ss.
24. K. Stern, *Handbuch des Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, cit., pp. 101-104.
25. Per il testo degli Accordi di Londra M.G. Melchionni, *Conferenze sulla questione tedesca*, in *Rivista di Studi Politici Internazionali*, vol. 15, n. 2, 1948, pp. 248-61.
26. Sul punto F.L. Schäfer, *Wehrhafte Demokratie: ein Vergleich zwischen Weimar und Bundesrepublik*, in H. Brenneisen, D. Staack, S. Kischewski, *60 Jahre Grundgesetz*, LIT, Berlin, 2010, pp. 197-214. Approfondisce il peculiare carattere della protezione della democrazia, trasformando l'analisi dell'esperienza weimariana nella chiave di riflessione sui

- primi anni della ancora fragile, ma rinata, democrazia tedesca S. Ullrich, *Der Weimar-Komplex. Das Scheitern der ersten deutschen Demokratie und die politische Kultur der frühen Bundesrepublik 1945-1959*, Wallstein, Göttingen, 2009. Molto importante per comprendere le lontane origini di quanto qui discusso, poi, B. Barbisan, *Patriottismo costituzionale. Il caso italiano in prospettiva comparata*, cit., p. 41, laddove evidenzia come nel periodo storico in cui operava la Costituente tedesca si stesse riflettendo in relazione a «un contesto in cui i sentimenti prodemocratici si mescolavano a serie componenti antidemocratiche», e p. 43, per la riflessione sulla debolezza insita nella Costituzione di Weimar
27. BVerfGE 5, 85, 139, così come richiamato da K. Stern, *Handbuch des Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, cit., p. 195: «aus dem Pluralismus von Zielen und Wertungen gewisse Grundprinzipien der Staatsgestaltung heraus, die, wenn sie einmal auf demokratische Weise gebilligt sind, als absolute Werte anerkannt und deshalb entschlossen gegen alle Angriffe verteidigt werden sollen; soweit zum Zwecke dieser Verteidigung Einschränkungen der politischen Betätigungsfreiheit der Gegner erforderlich sind, werden sie in Kauf genommen».
 28. M. Tiehl, *Zur Einführung: Die 'wehrhafte Demokratie' als verfassungsrechtliche Grundentscheidung*, cit., pp. 1-24, spec. p. 10 ss.; F.L. Schäfer, *Wehrhafte Demokratie: ein Vergleich zwischen Weimar und Bundesrepublik*, cit., spec. p. 200 ss. M. Brenner, *Die wehrhafte Demokratie: Eine Lehre aus Weimar?*, in E. Eichenhofer (Hg.), *80 Jahre Weimarer Reichsverfassung – Was ist geblieben?*, Mohr Siebeck, Tübingen, 1999, pp. 95-116.
 29. In questa prospettiva non è superfluo sottolineare come le circostanze che, nel 1933, circondano l'avvento al potere di Hitler e la sua assunzione del ruolo di Cancelliere rispettassero soltanto da un punto di vista formale le norme vigenti in materia; nella sostanza, la deriva autoritaria era già avviata: così D. Deiseroth, *Die Legalitätslegende. Vom Reichstagsbrand zum NS-Regime*, in *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 53(2), pp. 91-102.
 30. Sulla XII disposizione transitoria e finale della Costituzione italiana, nei soli limiti di quanto qui utile, v. G. D'Elia, *XII disposizione*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, *Commentario alla Costituzione*, Utet, Torino, 2006, *ad vocem*.
 31. Ancora F.L. Schäfer, *Wehrhafte Demokratie: ein Vergleich zwischen Weimar und Bundesrepublik*, cit., spec. p. 210; S. Schulz, *Die freiheitliche demokratische Grundordnung*, cit., p. 83 ss, spec. p. 98-107 (che si suggerisce di leggere alla luce di quanto affermato da P. Ridola, *La Costituzione della Repubblica di Weimar come 'esperienza' e come 'paradigma'*, in Id., *Stato e Costituzione in Germania*, Giappichelli, Torino, 2021, spec. p. 46).
 32. Ossia l'*Oberverwaltungsgerichtshof* del Land tedesco *Nordrhein-Westfalen* o in breve OVG, indicato nel testo come giudice amministrativo di secondo grado, Giudice di *Münster* o soltanto giudice. Per le decisioni qui discusse v. OVG *Münster* 5 A 1216/22 (I. Instanz, VG Köln 13 K 207/20), OVG *Münster* 5 A 1217/22 (I. Instanz: VG Köln 13 K

- 208/20), OVG *Münster* 5 A 1218/22 (I. Instanz: VG *Köln* 13 K 326/21). Si attende ancora una ulteriore pronuncia, relativa ai ricorsi presentati dalla AfD e dalla JA (5 B 131/24) avverso la decisione d'urgenza pronunciata dal giudice amministrativo di primo grado di Colonia il 5 febbraio 2024. Entrambi i ricorsi si oppongono sia alla classificazione della JA come formazione di tendenze estremiste acclamate (*infra* nel testo, specch. pgff. 2. e 6.), che alla diffusione presso l'opinione pubblica della stessa notizia. Al momento in cui si scrive non è dato sapere quando il Giudice di *Münster* si esprimerà in proposito. Hanno approfondito alcuni fra i profili più significativi delle decisioni di primo grado, poco sopra elencate fra parentesi, S. Schulz, *Abgründe im Behördenalltag. Die AfD, das BfV und das BMI*, in *Kritische Justiz*, (3), 2022, pp. 375-380; B. Huber, *Anmerkung zu VG Köln: Die AfD als nachrichtendienstlicher Verdachtsfall. Entscheidungsbesprechung*, in *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 2023, pp. 225-229; A. Nitschke, *Die beamtenrechtliche Behandlung der sogenannten 'Nazi-Chats' im öffentlichen Dienst*, in *Zeitschrift für Beamtenrecht*, 2022, pp. 361-374. Per le prime considerazioni inerenti, invece, le pronunce di secondo grado (del Giudice di *Münster*), v. alcuni editoriali curati dalla redazione di *Legal Tribune Online: AfD bleibt ein Verdachtsfall: Wie geht es jetzt weiter?*, in *Legal Tribune Online*, 13.05.2024, <https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/afd-verdachtsfall-ovg-nordrhein-westfalen-verfassungsschutz-rechtsextremismus/>; *AfD bleibt Verdachtsfall – die Reaktionen: «wehrhafte Demokratie darf kein zahnlöser Tiger sein»*, in *Legal Tribune Online*, 13.05.2024, <https://www.lto.de/recht/nachrichten/n/ovg-muenster-5-a1216-22-5-a1217-22-5-a1218-22-afd-verdachtsfall-rechtsextremismus-verfassungsschutz-einstufung-reaktionen/>.
33. *Infra* nel testo per le spiegazioni relative all'obbligo dell'Ufficio federale di informare l'opinione pubblica in merito alla classificazione che configura un determinato individuo, una associazione o un partito politico come fattispecie di sospetto oppure di acclarato estremismo. Come si approfondirà nel corso dello scritto, l'obbligo in questione connota in modo del tutto particolare (data la sua importanza) l'attività dell'Ufficio federale: gli aspetti più delicati della questione sono stati approfonditi da T. Grumke, A. Pfahl-Traugher (Hg.), *Offener Demokratieschutz in einer offenen Gesellschaft. Öffentlichkeitsarbeit und Prävention als Instrumente des Verfassungsschutzes*, Barbara Budrich Verlag, Opladen, 2010.
34. Va però sottolineato che, fin dal giudizio di primo grado, la JA e il *Flügel* sono state definite dal giudice amministrativo come articolazioni della AfD; per questo, nelle sentenze in commento, lo stesso giudice si riferisce spesso soltanto alla prima qualificandola come ricorrente.
35. Come accennato alla nota 32., le vicende processuali sono state seguite e rese note anzitutto dagli esperti di *Legal Tribune online*: <https://www.lto.de/>.
36. Tribunale amministrativo di *Leipzig*, *Bundesverwaltungsgericht* o BVerWG, indicato nel testo come giudice federale amministrativo, giudice o Giudice di Lipsia.
37. Fonti giornalistiche (troppe per essere riportate qui), nel corso del mese di ottobre, hanno

- più volte ricordato che alcuni membri della Camera (il *Bundestag*) vorrebbero rivolgersi al BVerfG per avviare il procedimento sulla messa al bando della AfD.
38. Va precisato che La AfD e la JA hanno presentato separatamente i ricorsi relativi alla decisione dell'8 marzo 2022 del giudice amministrativo di primo grado di Colonia; il *Flügel*, invece, in quanto giuridicamente riconducibile alla AfD, ha presentato ricorso mediante il partito.
 39. Per le disposizioni sul punto della legge federale BVerfSchG *supra*, alla note 11., 15., 16. e 17.
 40. L'espressione *Frühwarnsystem der Demokratie* si riferisce sempre al sistema della protezione della Costituzione, ossia all'Ufficio federale o agli Uffici federati (a seconda del contesto in cui la stessa espressione viene utilizzata).
 41. Come ribadito dal giudice amministrativo di secondo grado (OVG 5 A 1217/22, § 85), le fasi del procedimento descritte nel testo vanno ricondotte alla lettura congiunta di diverse disposizioni della legge federale BVerfSchG, non a singoli articoli della stessa. Inoltre, l'Ufficio deve svolgerle adottando sempre gli strumenti che risultano meno invasivi della sfera giuridica dei soggetti attenzionati: sul punto, di nuovo OVG 5 A 1217/22, al § 98.
 42. In relazione al c.d. *Prüffall* di nuovo le osservazioni del giudice amministrativo di secondo grado OVG 5 A 1217/22, § 85.
 43. La base giuridica individuata in secondo grado in relazione al c.d. *Verdachtsfall* è data dal congiunto disposto del §8, 1° comma, primo periodo e del § 3, 1° comma, n. 1), e del § 4, 1° comma, quinto periodo della legge federale BVerfSchG.
 44. Per la c.d. *verfassungsfeindliche Bestrebungen* OVG 5 A 1217/22, § 154 e ss., dove il giudice di secondo grado richiama anche la giurisprudenza costituzionale: BVerfG, *Urteil vom 22 April 2022* – 1 BvR 1619/17, BVerfGE 162, 1, 1, *juris*, Rn. 185 ss.
 45. Per la nozione di *Beobachtungsobjekt* v. invece il giudice amministrativo federale: BVerwG, *Urteil vom 14. Dezember 2020* – 6 C 11.18c -, BVerwGE 171, 59, *juris*, Rn. 14.
 46. Per il concetto di *extremistische Bestrebungen* OVG 5 A 1217/22, §§ 95-97, e il § 4, 1° e 2° comma della legge federale BVerfSchG.
 47. Rispetto ai limiti posti all'uso di mezzi intrusivi, importante è anche una considerazione: la legge federale BVerfSchG, allo scopo di non attribuire all'Ufficio federale competenze in contrasto con la disciplina sovranazionale sulla tutela dei dati, va interpretata nel rispetto di quest'ultima: così di recente OVG 5 A 1217/22, § 95. Sull'utilizzo proporzionale, invece, degli strumenti invasivi v. il § 8, 2° comma, primo periodo della legge federale BVerfSchG.
 48. Tratta questa possibilità B. Rudolf, *'Verfassungsfeinde' im öffentlichen Dienst*, in M. Thiel (Hg.), *Wehrhafte Demokratie. Beiträge über die Regelungen zum Schutze der freiheitlichen demokratischen Grundordnung*, cit., pp. 209-250.
 49. Specificamente, in quella sulla messa al bando dei partiti antisistema: *supra*, alla nota 12.
 50. Sul punto di nuovo la giurisprudenza costituzionale ricostruita *supra*, alla nota 13. In particolare, l'operato dell'Ufficio federale va ricondotto alla rigidissima disciplina della legge federale *Gesetz über die Voraussetzungen und das Verfahren von Sicherheitsüberprüfungen des Bundes (Sicherheitsüberprüfungsgesetz o SÜG)* del 20 aprile

1994 (pubblicata nel *Bundesgesetzblatt-BGBL I, Jahrgang 1994*, p. 867): le disposizioni non lasciano alcun margine di discrezionalità all'Ufficio sia per quanto riguarda la conduzione dell'attività di sorveglianza e la qualificazione dei gradi di rischio caratterizzanti i soggetti monitorati, sia in relazione alla diffusione al pubblico della classificazione dei casi osservati.

51. Per ogni approfondimento necessario e di più ampio respiro che possa fungere da sfondo a quanto si discute nel testo ancora P. Ridola, *Stato e Costituzione in Germania*, cit., e, in merito alla concezione dei diritti fondamentali accolta (anche) dall'ordinamento giuridico tedesco Id., *Il principio di libertà nello Stato costituzionale: i diritti fondamentali in prospettiva storico-comparativa*, Giappichelli, Torino, 2018. D'obbligo ricordare poi, in tema di dignità umana, G. Dürig, *Der Grundrechtssatz von der Menschenwürde. Entwurf eines praktikablen Wertsystems der Grundrechte aus Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 19 Abs. 2 des Grundgesetzes*, in *Archiv des öffentlichen Rechts*, Band 42, 1956 p. 127 ss. e la nota sentenza del 1977 BVerfGE 187, 228. Sul tema della dignità umana, delineato invece nella prospettiva dei nessi con la concezione della persona umana accolta dalla Legge fondamentale, è bene anche rileggere uno scritto ancor più risalente dell'A. tedesco: G. Dürig, *Die Menschenauffassung des Grundgesetzes*, in *Juristische Rundschau*, (7) 1952, pp. 259-263. Dati gli avvenimenti recenti, non può inoltre stupire che riflessioni di anni addietro siano tornate di estrema attualità: in questa luce sembra interessante ricordare lo scritto sulla crisi dell'ordine liberaldemocratico nel contesto dello Stato di diritto di J. Fischer, *Theorien zur Krise des freiheitlich-demokratischen Rechtsstaates*, in E. Denninger (Hg.), *Freiheitliche demokratische Ordnung. I. Materialien zum Staatsverständnis und zur Verfassungswirklichkeit in der Bundesrepublik*, cit., pp. 367-379.
52. Ossia le pronunce VG Köln 13 K 207/20, VG Köln 13 K 208/20, VG Köln 13 K 326/21.
53. Al momento in cui si scrive sono state pubblicate integralmente le decisioni di primo grado elencate alla nota precedente, la sentenza di secondo grado OVG Münster 5 A 1217/22 (I. Instanz: VG Köln 13 K 208/20), e tutti i passaggi più significativi tratti dalla motivazione in diritto delle sentenze di secondo grado (i c.d. *Orientierungssätze*, forniti dagli stessi Magistrati del collegio giudicante) delle pronunce OVG Münster 5 A 1216/22 (I. Instanz, VG Köln 13 K 207/20) e OVG Münster 5 A 1218/22 (I. Instanz: VG Köln 13 K 326/21). Dato questo materiale (che, peraltro, dimostra come in primo e secondo grado i giudici amministrativi abbiano adottato un approccio identico) è possibile commentare anche le sentenze del Giudice di Münster non ancora pubblicate. Per i relativi *Orientierungssätze* v. https://www.ovg.nrw.de/behoerde/presse/pressemitteilungen/23_240513/index.php.
54. VG Köln, *Urteil vom 8. März 2022* – 13 K 326/21 -, *juris*, §§ 124-125.
55. VG Köln, 13 K 326/21, § 166 ss.
56. VG Köln, 13 K 326/21, §§ 165.
57. VG Köln, 13 K 326/21, § 167 ss.
58. VG Köln, 13 K 326/21, § 168, e, come richiamato in questo passaggio della motivazione dal Giudice di Colonia, BVerfG, *Urteil vom 29. Oktober 1975*, 2 BvE 1/75, BVerfGE 40, 287 (Rn 16).

CERIDAP

59. VG Köln, 13 K 326/21, § 172.
60. VG Köln, 13 K 326/21, § 173.
61. *Bundesverwaltungsgericht* o BVerwG, *Urteil vom 21. Juli 2010* – 6 C 22.09 -, BVerwGE 137, 275 (Rn 29).
62. Spec. BVerfG, *Urteil vom 7. Dezember 1999*, - 2 BvR 301/98 -, Rn 1-46, BVerfGE 101, 297-312, come riassunta in BVerwG 1 C 30.97 – BVerwG 110, 126, 131 ff.
63. L'art. 9, 2° comma GG disciplina i limiti alla libertà di associazione; l'art. 18 GG stabilisce che l'esercizio contrario all'ordine liberaldemocratico della libertà di pensiero comporta, lett., la perdita della stessa; l'art. 20, 4° comma GG codifica il diritto di resistenza di tutti i tedeschi nel caso non sia possibile altrimenti difendere la democrazia.
64. Così il Tribunale costituzionale federale nella ricostruzione fatta dal Giudice di Colonia: VG Köln, 13 K 326/21, § 175. Per l'art. 21 GG v. la nota 14.
65. VG Köln, 13 K 326/21, § 177.
66. Per la ricostruzione seguente OVG 5 A 1217/22, § 90 ss., spec. 95 e 96, e il § 4, 1° comma, quinto periodo della legge federale BVerfSchG.
67. OVG 5 A 1217/22, § 90 ss., laddove richiama una sentenza fondamentale per le questioni trattate: BVerwG, *Urteil vom 21. Juli 2010* – 6 C 22.09 -, BVerwGE 137, 275 Rn 30.
68. BVerwG, *Urteil vom 21. Juli 2010* – 6 C 22.09 -, BVerwGE 137, 275 Rn 30.
69. Di nuovo BVerwG, *Urteil vom 21. Juli 2010* – 6 C 22.09 -, BVerwGE 137, 275 Rn 30, in lingua originale: «*Werden die gesetzlichen Voraussetzungen für eine Beobachtung von Parteien durch den Verfassungsschutz eingehalten und wird dabei insbesondere der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gewahrt, greift diese Beobachtung nicht stärker in den offenen Wettbewerb der Parteien um die Möglichkeit politischer Gestaltung ein, als dies mit Rücksicht auf die Verteidigung der verfassungsrechtlichen Grundlagen der Demokratie erforderlich ist*». Tutte le versioni in lingua italiana che compaiono nel testo sono curate da chi scrive.
70. Ancora BVerwG, *Urteil vom 21. Juli 2010* – 6 C 22.09 -, BVerwGE 137, 275 Rn 30, in lingua originale: «*Das Bundesverfassungsschutzgesetz lässt es nicht zu, den Verfassungsschutz darüber hinaus einseitig parteipolitisch, namentlich im Interesse der Regierungsparteien zu instrumentalisieren. Missbräuchlich, und deshalb von den eingeschränkten Ermächtigungsgrundlagen des Bundesverfassungsschutzgesetzes nicht gedeckt, wäre eine einseitige und gezielte, zudem verdeckte Weitergabe von gewonnenen Erkenntnissen an einzelne Parteien oder Politiker, namentlich zur Verwendung im Wahlkampf. Es ist nicht Aufgabe des Verfassungsschutzes, Munition für den Wahlkampf bereitzustellen*».
71. VG Köln, 13 K 326/21, § 201 ss., laddove richiama alla fine il ragionamento de BVerwG, *Urteil vom 7. Dezember 1999* – BVerwG 1 C 30.97 – BVerwGE 110, 126, 134 ss., in lingua originale: «*Der Gesetzgeber hat die Aufgaben und Befugnisse des Bundesamts für Verfassungsschutz so bestimmt, dass Eingriffe in das Selbstbestimmungsrecht der Parteien auf das zur Selbstverteidigung der freiheitlichen Demokratie zwingend Gebotene beschränkt bleiben. Die widerstreitenden Prinzipien der Parteienfreiheit und der streitbaren*

- Demokratie sind namentlich in § 8 Abs. 5 BVerfSchG und 9 BVerfSchG mit Hilfe des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit einem angemessenen Ausgleich zugeführt. Die Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit im Einzelfall genügt zur Wahrung der Rechte und schützenswerten Belange Betroffener. Dies gilt auch für politische Parteien».*
72. V. gli *Orientierungssätze* (per la definizione di questi ultimi *supra*, la nota 53.) de OVG *Münster* 5 A 1216/22, OVG *Münster* 5 A 1217/22, OVG *Münster* 5 A 1218/22.
 73. VG Köln, 13 K 326/21, § 201, 210 ss., e di nuovo BVerwG, *Urteil vom 21. Juli 2010 – 6 C 22.09 -*, BVerwGE 137, 275 Rn 30.
 74. VG Köln, 13 K 326/21, § 203, in lingua originale: *«Es ist dem Staat nicht verwehrt, aus Meinungsäußerungen, die den Schutz des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG genießen, also weder verboten sind noch bestraft werden können, Schlüsse zu ziehen und Maßnahmen zum Rechtsgüterschutz zu ergreifen. Das Gesetz definiert den Begriff der Bestrebung nicht anhand der Merkmale legal/illegal. Deshalb können die Verfassungsschutzbehörden an die Inhalte von Meinungsäußerungen anknüpfen, soweit diese Ausdruck eines Bestrebens sind, die freiheitliche demokratische Grundordnung zu beseitigen. Die verfassungsfeindliche Zielrichtung kann sich auch aus einer Zusammenschau erlaubter Äußerungen ergeben».*
 75. VG Köln, 13 K 326/21, § 203, in lingua originale: *«Ausreichende tatsächliche Anhaltspunkte für verfassungsfeindliche Bestrebungen können bereits dann gegeben sein, wenn aussagekräftiges Tatsachenmaterial lediglich einen Teilbereich der Zielsetzungen, Verlautbarungen und Aktivitäten des Personenzusammenschlusses widerspiegelt. Deren Aussagekraft wird nicht allein dadurch in Frage gestellt, dass neben eine Vielzahl von verfassungsschutzrechtlich irrelevanten oder wertneutralen Äußerungen existiert, denen sich keine Anhaltspunkte für eine verfassungsfeindliche Ausrichtung entnehmen lassen».*
 76. VG Köln, 13 K 326/21, § 212, in lingua originale: *«allein durch die Beobachtung können die Regierung, das Parlament und die Öffentlichkeit über den Fortgang der weiteren, noch nicht abgeschlossenen Entwicklung der Partei sachkundig und angemessen unterrichtet werden. So können eindeutige verfassungsfeindliche Bestrebungen einzelner Gruppierungen innerhalb einer Partei anhaltspunkte dafür liefern, in welche Richtung die Partei sich entwickeln kann»*, e di nuovo BVerwG, *Urteil vom 21. Juli 2010 – 6 C 22.09 -*, BVerwGE 137, 275 Rn 30.
 77. OVG *Münster* 5 A 1217/22, § 203 ss.
 78. OVG *Münster* 5 A 1217/22, § 203 ss., laddove richiama espressamente BVerfG, *Urteil vom 23. Januar 2024 – 2 BvB 1/19 -*, 645, *juris*, Rn. 294, *Urteil vom 17. Januar 20217 – 2 BvB 1/13 -*, BVerfGE 144, 20, *juris*, Rn. 579.
 79. OVG *Münster* 5 A 1217/22, § 198 ss., § 229 specialmente per il principio della dignità umana.
 80. OVG *Münster* 5 A 1217/22, §§ 120, 153, 169 ss.
 81. OVG *Münster* 5 A 1217/22, § 304 ss.
 82. Di nuovo OVG *Münster* 5 A 1217/22, § 304 ss.
 83. OVG *Münster* 5 A 1217/22, § 169, 264 ss.
 84. Questioni già risolte dal giudice federale: BVerwG, *Urteil vom 21. Juli 2010 – 6 C 22.09 -*,

- BVerwGE 137, 275 Rn 30..
85. V. la nota precedente.
 86. Per una sintesi della letteratura italiana in tema si rinvia alla bibliografia di C.E. Gallo, *Attualità del giudice amministrativo*, in *Giustizia insieme*, 2021, <https://www.giustiziainsieme.it/en/diritto-e-processo-amministrativo/1799-attualita-del-giudice-amministrativo-2>: l'A. si interroga sugli sviluppi di questa magistratura (in parte molto criticati) originati dalla congerie di atti dell'Esecutivo adottati in anni recenti per fronteggiare la pandemia da Covid-19.
 87. Ossia, relativo alle questioni inerenti gli istituti della messa al bando e dell'esclusione dal finanziamento pubblico dei partiti antisistema (nel rispetto dell'art. 21 GG): di nuovo BVerfG, *Urteil vom 23. Januar 2024 – 2 BvB 1/19*, Rn. 1-510, così richiamata da OVG *Münster* 5 A 1217/22, § 203. Sulla sentenza del giudice costituzionale che, nel 2017, non aveva messo al bando il partito *Die Heimat/Nationaldemokratische Partei Deutschland-NPD*, ma, nel gennaio 2024, lo ha escluso dal godimento del finanziamento pubblico, v. l'ottimo editoriale della redazione di *Legal Tribune*, *Breite Zustimmung für NPD-Finanzierungsausschluss*, <https://www.lto.de/recht/nachrichten/n/2bvb119-bverfg-npd-parteienfinanzierung-verfassungsfeindlich/>.
 88. V. le sentenze di cui alla nota precedente e OVG *Münster* 5 A 1217/22, § 185.
 89. Di nuovo OVG *Münster* 5 A 1217/22, § 185, dove si può trovare la citazione, in lingua originale, del BVerfG: «*Die 'streitbare Demokratie' will gerade den Missbrauch grundrechtlich geschützter Freiheiten zur Abschaffung der Freiheit verhindern*». Per questo passaggio, dunque, le decisioni BVerfG, *Urteil vom 23. Januar 2024 – 2 BvB 1/19* – in NJW 2024, 645, *juris*, Rn. 294; BVerfG, *Urteil vom 17. Januar 2017 – 2 BvB 1/13* -, BVerfGE 144, 20, *juris*, Rn. 579.
 90. OVG *Münster* 5 A 1217/22, § 120.
 91. OVG *Münster* 5 A 1217/22, §§ 120, 153, 169.
 92. OVG *Münster* 5 A 1217/22, § 169.